

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

**KUNTIEN PERUSPALVELUJEN
JÄRJESTÄMISKUSTANNUKSET
JA VERORAHOITUS**

Tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2014

Ohjaaja: Lasse Oulasvirta

Tekijä: Salla Manni

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu; tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelma, julkisen talousjohtamisen opintosuunta
Tekijä:	MANNI, SALLA
Tutkielman nimi:	Kuntien peruspalvelujen järjestämiskustannukset ja verorahoitus
Pro gradu -tutkielma:	57 sivua, 9 liitesivua
Aika:	Huhtikuu 2014
Avainsanat:	kuntatalous, peruspalvelut, verorahoitus, valtionosuus

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien erilaista asemaa kansalaisten peruspalvelujen toteuttajina sekä valtion ja kuntien välistä suhdetta peruspalvelujen rahoituksessa. Tavoitteena oli selvittää kunnille peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia ja kustannuseroja selittäviä tekijöitä. Toisena tavoitteena oli selvittää, miten peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoitusvastuu on jakautunut kuntien ja valtion kesken.

Kuntien peruspalvelut liittyvät kansalaisten perusoikeuksien toteutumiseen. Valtio osallistuu peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa peruspalvelujen saatavuus yhtäläisesti koko maassa. Järjestelmällä pyritään tasaamaan kuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa ja kuntien tulopohjissa.

Tutkimustulosten perusteella kuntien peruspalvelujen kustannusvaihtelua selittää väestöllinen huoltosuhte, erityisesti yli 64-vuotiaiden väestöosuus. Kunnan palvelutarpeeseen suhteutettuna asukasluvultaan pienemmät kunnat vaikuttavat suoriutuvan peruspalvelujen järjestämisestä edullisemmin kuin suuremmat kunnat. Toisaalta suurimmissa kaupungeissa peruspalvelujen kustannuksia on onnistuttu vähentämään. Yli kaksi kolmasosaa kuntien peruspalvelujen nettokustannuksista aiheutuu terveys- ja sosiaalipalveluista, joissa myös väestön ikääntymisestä aiheutuva palvelutarpeiden kasvupaine on suurin.

Tutkimustulokset osoittavat valtion vähentäneen osuuttaan peruspalvelujen rahoituksessa merkittävästi. Valtionosuusjärjestelmän tunnistaman laskennallisen palvelutarpeen kasvun aiheuttama kustannuslisäys on selkeästi jäänyt kokonaan kuntien rahoitusvastuulle. Kuntien ja valtion välistä kustannustenjakoa koskeva rahoitusperiaate ei nykyisellään toteudu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen yhteydessä tulee tarkasteltavaksi nykyisen monikanavaisen rahoituksen purkaminen. Samassa yhteydessä tulisi selvittää terveydenhuollon julkisen rahoituksen huomioiminen yhtenä verorahoituksen kokonaisuutena, mikä edellyttäisi myös peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudelleentarkastelua.

ESIPUHE

Kiinnostukseni kuntien peruspalvelujen kustannusten ja rahoituksen tutkimiseen heräsi alkujaan julkisen talouden kestävyysvajeen ympärillä käytävästä vilkkaasta keskustelusta. Kiinnostusta aiheeseen syvensi Kuntaliiton kuntatalousyksikön kehittämispäällikkö Sanna Lehtosen asiantunteva esitelmä valtionosuusjärjestelmästä syksyn 2012 Kuntamarkkinoilla. Haluankin erikseen kiittää Sanna Lehtosta siitä, että tutkimustyöni alkuvaiheessa hän jakoi tietämystään valtionosuusjärjestelmän toimivuudesta ja ystävällisesti innosti paneutumaan aiheeseen lisää. Keskustelumme herätti monia hyviä ajatuksen ituja kypsyteltäväksi.

Työn ja perhe-elämän yhteensovittamisessa on tunnetusti omat hankaluutensa. Kun lisämausteeksi keittoon heitetään vielä perheen äidin innostus lähteä uudelleen opintielle, niin soppa vain sakenee... Työnantajani Karstulan kunta on suhtautunut opiskeluuni ja sen edellyttämiin työjärjestelyihin kiitettävän joustavasti. Suurimman kiitoksen ansaitsee kuitenkin kotiväki Risto, Aapo, Siiri ja Antti: ilman teidän tukeanne ja kannustustanne urakasta ei olisi koskaan tullut valmista.

Suomen kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa työskentelee yli 420 000 henkilöä, jotka tämänhetkisen kuntakentän muutosmyllerryksen ja tuottavuuspaineiden keskellä onnistuvat jokapäiväisessä työssään toteuttamaan lähes 5,5 miljoonan ihmisen tarvitsemat kunnalliset palvelut. Ilman tätä arkista aherrusta ei olisi myöskään suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa – kiitos siitä kaikille kuntatyön sankareille!

Karstulassa 30.4.2014

Salla Manni

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	Peruspalvelut kiinnostuksen kohteena	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja lähestymistapa	3
1.3	Tutkimuksen rakenne	5
2	PERUSPALVELUJEN TARKASTELUN VIITEKEHYS	6
2.1	Peruspalvelujen määrittely ja sisältö	6
2.2	Peruspalvelujen tarkastelun taloustieteelliset lähtökohdat	10
2.3	Hyvän valtionosuusjärjestelmän peruspiirteet	12
2.4	Peruspalvelujen nykyinen valtionosuusjärjestelmä	15
2.5	Kuntien ja valtion suhde peruspalvelujen rahoituksessa	18
2.6	Terveystenhuollon rahoituksen erityiskysymykset	22
3	TUTKIMUKSEN KÄYTÄNNÖN TOTEUTTAMINEN	25
3.1	Tilastollinen tutkimusaineisto ja sen analysointitavat	25
3.2	Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus	28
4	PERUSPALVELUJEN KUSTANNUKSET JA VERORAAHOITUS	31
4.1	Peruspalvelujen kustannukset	31
4.2	Peruspalvelujen kustannusten ja rahoituksen muutokset	39
4.3	Kuntien ja valtion osuudet peruspalvelujen rahoituksessa	42
4.4	Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolinen verorahoitus peruspalveluihin	44
5	JOHTOPÄÄTÖKSET	48
5.1	Johtopäätökset peruspalvelujen kustannuksista ja niiden eroista	48
5.2	Johtopäätökset peruspalvelujen rahoitusvastuun jakautumisesta	50
5.3	Lopuksi: sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistustarpeet	52
LÄHTEET		
	Kirjallisuus	54
	Säädökset ja virallislähteet	56
	Muut lähteet	57
LIITTEET		
	Liite 1: Tutkimuksessa käytetty tilastoaineisto	58
	Liite 2: Kooste tutkitusta tilastoaineistosta kunnittain 2012	59

TAULUKOT

Taulukko 1	Suhteellisen kalliit ja edulliset tutkimuskunnat 2012	37
Taulukko 2	30 suhteellisen kallista ja edullista tutkimuskuntaa 2012	38
Taulukko 3	Peruspalvelujen laskennallisen valtionosuusperusteen, valtionosuusprosentin ja kuntien omarahoitusosuuden muutokset 2010–2012	42
Taulukko 4	Kelan sairaanhoitovakuutuksesta maksetut korvaukset yksityisten avosairaanhoitopalvelujen käytöstä koko maassa 2012	45

KUVIOT

Kuvio 1	Valtionapujen tyypittely	12
Kuvio 2	Peruspalvelujen valtionosuus kuntien valtionapujärjestelmässä	15
Kuvio 3	Valtionosuusleikkausten vaikutus peruspalvelujen valtionosuuteen	20
Kuvio 4	Terveysten- ja vanhustenhuollon keskeiset rahoittajatahot, rahoitustavat ja rahavirrat pääpiirteittäin	22
Kuvio 5	Tutkimuskunnat asukasluvun ja kuntaryhmän mukaan, vuoden 2012 tiedot	26
Kuvio 6	Peruspalvelujen nettokustannukset tutkimuskunnissa 2012	32
Kuvio 7	Eri peruspalvelujen osuudet nettokustannuksista tutkimuskunnissa 2012	33
Kuvio 8	Eri peruspalvelujen nettokustannusten vaihteluvälit tutkimuskunnissa 2012	34
Kuvio 9	Peruspalvelujen nettokustannusten ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012	35
Kuvio 10	Peruspalvelujen reaaliset nettokustannukset tutkimuskunnissa 2010–2012	39
Kuvio 11	Peruspalvelujen nettokustannusten reaalin muutos tutkimuskunnissa 2010–2012	40
Kuvio 12	Kunnan verotulojen ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012	43
Kuvio 13	Verorahoituksen ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012	44
Kuvio 14	Kelan sairaanhoitovakuutuksesta maksetut korvaukset yksityisten avosairaanhoitopalvelujen käytöstä tutkimuskunnissa 2012	46

1 JOHDANTO

Päiväkoti, peruskoulu, terveyskeskus, vanhainkoti, kirjasto – kuntien järjestämät peruspalvelut ovat jokaiselle suomalaiselle tuttuja, lähes itsestään selvä osa arkista hyvinvointia. Julkisten peruspalvelujen katsotaan liittyvän kansalaisten perusoikeuksiin eli perustuslaissa säädettyihin yksilön oikeuksiin. Julkisen vallan tehtävänä on turvata yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille oikeus opetukseen, välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sosiaaliturvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Valtio on asettanut peruspalvelujen järjestämisen kuntien tehtäväksi erityislainsäädännöllä. Valtio ohjaa ja valvoo peruspalvelujen järjestämiseen liittyvien lakisääteisten tehtävien hoitamista kunnissa sekä osallistuu niistä aiheutuvien kustannusten rahoittamiseen valtionosuusjärjestelmän kautta.

1.1 Peruspalvelut kiinnostuksen kohteena

Kuntien järjestämät peruspalvelut ovat hyvin keskeinen osa Suomen julkista taloutta. Peruspalvelujen järjestämisen nettokustannukset kunnille muodostavat reilun viidesosan Suomen julkisen talouden kokonaismenoista: vuonna 2012 peruspalvelujen nettokustannukset olivat yli 24 miljardia euroa eli noin 84 % kuntien koko käyttötalouden nettokustannuksista (Tilastokeskus 2014a). Samana vuonna valtio osallistui peruspalvelujen rahoitukseen noin 7,9 miljardin euron suuruisella valtionosuusmaksuksella, joka muodosti yli viidenneksen koko kuntasektorin kokonaistuloista (Valtiovarainministeriö 2014b, Tilastokeskus 2014a).

Peruspalveluihin liittyvien kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa tarkastellaan peruspalveluohjelmamenettelyllä, joka vakiinnutettiin osaksi kuntalakia vuoden 2008 alusta. (HE 129/2007 vp.) Kuntien peruspalvelujen määrittely tarkentui vuoden 2010 alusta toteutetussa valtionosuusuudistuksessa, jossa koottiin kunnallisten peruspalvelujen aiemmin sektorikohtaisia valtionosuuksia valtiovarainministeriön hallinnoimaksi peruspalvelujen valtionosuudeksi. Määriteltyjen peruspalvelujen yhdistetyn valtionosuuden katsottiin huomioivan entistä paremmin kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen kokonaisuus (HE 174/2009 vp).

Valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuus siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta. Järjestelmällä pyritään tasaamaan kuntien välisiä eroja palvelujen järjestämisen kustannuksissa ja kuntien tulopohjissa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa nykymuotoista valtionosuusjärjestelmää. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Kunnan omarahoitusosuus peruspalvelujen rahoituksesta on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Kuntien verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus on osa peruspalvelujen valtionosuutta. (HE 174/2009 vp.)

Kuntien järjestämät julkiset peruspalvelut ja niiden rahoitus on tutkimusalueena varsin lauea ja lähestyttävissä useasta eri näkökulmasta ja erilaisin painotuksin. Viimeaikainen kuntatalouden tutkimus on keskittynyt erityisesti kuntien taloudellisen taseapainon ja kuntapalvelujen tuottavuuden näkökulmiin. Sektorikohtaisia tutkimuksia kunnallisen palvelutuotannon kustannuksista on tehty, mutta peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaista kuntapalvelujen kokonaisuutta ei ole sellaisenaan tutkittu. On kuitenkin huomioitava, että nykymuotoiseen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään vertailtavaa tilastoaineistoa kuntien toiminnasta ja taloudesta vuodelta 2010 ei ole ollut saatavilla ennen marraskuuta 2011. Myöskään nykymuotoiseen valtionosuusjärjestelmään ja sen toimivuuteen liittyvää tutkimusta ei ole tehty ennen Tanja Matikaisen tammikuussa 2014 ilmestynyttä oikeustieteellistä väitöstutkimusta hyvinvointipalvelujen rahoitusperiaatteen toteutumisesta.

Kuntien peruspalvelujen järjestämisen kustannukset ja niiden rahoitus on tutkimusaiheena hyvin ajankohtainen. Parhaillaan käynnissä olevan kuntauudistuksen tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut koko maassa. Kuntauudistuksen tiimoilta käydään laajaa keskustelua julkisen talouden kestävyysvajeesta, oikeanlaisesta kunta- ja palvelurakenteesta, sosiaali- ja terveyspalvelujen tehokkaasta järjestämisestä sekä kuntien ja valtion välisestä suhteesta julkisten peruspalvelujen toteutuksessa ja rahoituksessa. Uudistus on etenemässä valmisteluvaiheesta toteutukseen: uusi kuntarakennelaki on astunut voimaan heinäkuussa 2013, kuntalain sekä kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistusten on tarkoitus tulla sovellettaviksi vuoden 2015 alusta. Sosiaali- ja terveyspalvelut

olla siirtämässä viiden alueellisen järjestäjän vastuulle vuoden 2017 alusta. (Valtiovarainministeriö 2014c.)

1.2 Tutkimuksen tavoite ja lähestymistapa

Tutkimuskohteena on kuntien peruspalvelujen järjestämiskustannukset ja niiden rahoitus verovaroin. Tutkimuksen tavoitteena on tarkastella kuntien erilaista asemaa kansalaisten peruspalvelujen toteuttajina sekä selvittää valtion ja kuntien välistä suhdetta peruspalvelujen rahoituksessa.

Tutkimuksen tavoite on muotoiltu tutkimusongelmaksi seuraavina kysymyksinä:

- Millaisia kustannuksia peruspalvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuu? Mitkä palvelutarpeisiin ja olosuhteisiin liittyvät tekijät voivat selittää kuntien välisiä kustannuseroja?
- Miten peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoitusvastuu on jakautunut kuntien ja valtion kesken? Millaisia muutoksia rahoitusvastuun jakamisessa on mahdollisesti tapahtunut?

Tutkimus on opinnäytetyö tilintarkastuksen ja arvioinnin maisteriohjelmassa, julkisen talousjohtamisen opintosuunnalla. Julkisen talousjohtamisen opintojen perusta on erilaisissa talous-, hallinto- ja politiikkatieteissä, ja maisteriohjelma rakentuu tarkastuksen ja arvioinnin erityiskysymyksiin liittyvistä laskentatoimen ja oikeustieteiden opinnoista. Kuntien taloudellisia kysymyksiä käsittelevänä tutkimus kuuluu myös kunnallistieteiden piiriin, erityisesti kunnallistalouden alaan. Tutkimus on siis tieteenalapohjaltaan poikkitieteellinen: tutkimuskohdetta lähestytään sekä yhteiskuntatieteen, oikeustieteen että taloustieteen näkökulmista.

Tutkimuksen tiedonintressinä on kuvaileva ja selittävä ymmärtäminen (vrt. Niiniluoto 1980, 26–27). Tutkimuksella pyritään selvittämään kuntien peruspalvelujen kustannuksiin ja verorahoitukseen vaikuttavia tekijöitä, niiden välisiä kausaalisuhteita ja ajallisia muutoksia sekä näin ymmärtämään palvelu- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden rakentumista.

Kausaalipäätelmien tekemiseen pyrkivä tutkimus koostuu sekä aiheen aiempaan tutkimukseen ja tutkijan omaan päättelyyn perustuvasta teoreettisesta analyysistä että mittaustulosten empiirisestä analyysistä (Töttö 2004, 10). Tutkimusasetelmaksi valikoituu siis luontevasti empiirinen, kvantitatiivinen tutkimus, jossa käytetään tilastollisia tutkimusmenetelmiä. Kvantitatiivisten tutkimusmenetelmien valintaa puolustaa myös Ilkka Niiniluodon (1980, 191) Galileo Galilein kuuluisasta ajatuksesta mukailema periaate:

”Maailmankaikkeuden kirjaa kannattaa lukea matemaattisin kirjaimin silloin, kun se on mahdollista ja kun se osoittautuu tutkimuksen päämäärien kannalta hedelmälliseksi.”

Tieteenfilosofialtaan tutkimus on pragmaattinen: ajattelutapa korostaa tiedon käytännöllistä luonnetta ja suuntautuu tutkimuksen tekemisessä ja ongelmanratkaisussa käytäntöön. Pragmaattisen tieteenfilosofian oppi-isänä pidetään Charles S. Peirceä, jota pidetään myös abduktiivisen päättelyn kehittäjänä. Abduktiivinen päättely perustuu rationaalisuuteen ja todennäköisyyteen: siinä pyritään ”parhaaseen mahdolliseen selitykseen käytettävissä olevien todisteiden perusteella” (Niiniluoto 1983, 154–156).

Abduktiivista päättelyä käyttävällä tutkijalla on yleensä tutkimuskohteestaan johtolankoja, joita lähteä seuraamaan. Tutkimuksen lähtökohtana on ollut esiymmärrys tutkimuskohteesta ja siitä, miten käytettävissä oleva valmis, virallinen tilastoaineisto sitä kuvaa. Tutkimus on siis osittain aineistolähtöinen. Näistä lähtökohdista tutkimustyössä on ollut tarpeen varmistaa koko tutkimusprosessin ajan, etteivät aineistolähtöisyys ja käytäntöön suuntautuneisuus korostu liikaa aiheen teoreettisen tarkastelun kustannuksella.

Esiymmärrys tutkimuskohteesta on kaiken uuden ymmärtämisen taustalla. Tutkimusprosessissa tiedonmuodostus tapahtuu hermeneuttisessa kehässä, jossa kokonaisuus ymmärretään osiensa kautta ja osat kokonaisuuden kautta (Niiniluoto 1983, 169). Kehämäisen ajatteluprosessin avulla esiymmärrys tutkimuskohteesta syvenee kuntien peruspalvelujen kustannuksiin ja rahoitukseen liittyvien yksityiskohtien ja niistä esille tulevien uusien näkökulmien tarkastelun kautta tutkimustavoitteen mukaiseksi palvelu- ja rahoitusjärjestelmän kokonaisuuden ymmärrykseksi.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen toisessa luvussa käydään läpi peruspalvelujen tarkastelun viitekehys. Ensimmäisenä määritellään tarkemmin peruspalvelujen sisältöä. Seuraavaksi pohditaan peruspalvelujen tarkastelun taloustieteellisiä lähtökohtia sekä käydään läpi hyvän valtionosuusjärjestelmän peruspiirteitä ja nykyistä peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Luvussa arvioidaan myös kuntien ja valtion suhdetta peruspalvelujen rahoituksessa ja pohditaan terveydenhuollon rahoitukseen liittyviä erityiskysymyksiä.

Kolmannessa luvussa selvitetään, miten tutkimus on käytännössä toteutettu. Luvussa kuvataan käytetty tilastollinen tutkimusaineisto ja sen analysointitavat. Lisäksi arvioidaan tutkimuksen pätevyyttä ja luotettavuutta.

Neljännessä luvussa esitellään empiirisen tutkimuksen tulokset peruspalvelujen kustannuksista ja verorahoituksesta. Ensin käydään läpi peruspalvelujen kustannuksia ja niiden kunnittaisia eroja kuvaavat tutkimustulokset. Seuraavaksi tarkastellaan peruspalvelujen kustannuksissa ja rahoituksessa tapahtuneita muutoksia, kuntien ja valtion osuutta peruspalvelujen rahoituksessa ja lopuksi valtionosuusjärjestelmän ulkopuolista verorahoitusta peruspalveluihin.

Viidenteen lukuun on koottu teoreettisen tarkastelun, tutkijan oman päättelyn ja empiirisen analyysin tulosten pohjalta tehdyt johtopäätökset.

2 PERUSPALVELUJEN TARKASTELUN VIITEKEHYS

Luvussa tutustutaan tarkemmin kuntien peruspalvelujen tarkastelun oikeudelliseen ja taloustieteelliseen perustaan. Aluksi määritellään peruspalvelujen käsitteen sisältöä. Peruspalvelujen tarkastelun taloustieteellisinä lähtökohtina avataan taloustieteen hyvinvointiteoriaa ja julkisen talouden tehtäviä peruspalvelujen järjestämisessä sekä pohditaan hyvän valtionosuusjärjestelmän piirteitä. Tarkastelu etenee nykyiseen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään sekä kuntien ja valtion väliseen suhteeseen peruspalvelujen rahoituksessa. Lisäksi selvitetään peruspalvelujen toteutukseen ja rahoitukseen liittyviä terveydenhuollon rahoituksen erityiskysymyksiä.

2.1 Peruspalvelujen määrittely ja sisältö

Vuonna 1995 voimaantulleessa perustuslakiuudistuksessa Suomen perusoikeusjärjestelmään sisällytettiin kansainvälisen perusoikeusajattelun mukaisesti kansalaisten keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (ns. TSS-oikeudet). Perustuslaissa haluttiin turvata jokaiselle oikeus maksuttomaan perusopetukseen ja muun opetuksen yhtäläinen saatavuus. Sosiaalisia oikeuksia turvaavia uusia perustuslain säännöksiä olivat välttämätöntä toimeentuloa, perustoimeentulon turvaa, riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluja, väestön terveyden edistämistä, lapsen huolenpidosta vastaavien tukemista ja asumista koskevat säännökset. Sosiaaliset perusoikeudet on pääsääntöisesti kirjattu perustuslakiin julkiseen valtaan kohdistuvina toimintavelvoitteina. Yksilöllisinä oikeuksina on kuitenkin turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oikeus välttämättömään toimeentuloon ja muuhun huolenpitoon jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. (HE 309/1993 vp, 19.) Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa TSS-oikeuksia koskevat perusoikeussäännökset siirrettiin uuden perustuslain toiseen lukuun sellaisinaan (HE 1/1998 vp).

Perusoikeussäännökset turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. TSS-oikeuksien tarkemmasta sisällöstä on säädetty erillistä lainsäädäntöä, joka samalla määrittää kuntien tehtäviä ja velvollisuuksia TSS-oikeuksien käytännön toteut-

tamisessa. Lainsäädännössä osa peruspalveluista on vahvistettu palvelun tarvitsijan subjektiiviseksi oikeudeksi, mistä seuraa kunnan erityinen järjestämisvelvollisuus: palvelu on järjestettävä jokaiselle lain edellytykset täyttävälle hakijalle käytettävissä olevista määrärahoista riippumatta (esim. Matikainen 2014, 156).

Kuntien peruspalveluihin liittyviä subjektiivisia oikeuksia sisältyy päivähoiton ja perusopetuksen järjestämiseen, erikoissairaanhoidon kiireelliseen hoitoon, toimeentulotuen myöntämiseen, lastensuojeluun, vammaispalveluihin sekä sosiaalihuollon tarpeen arvioimiseen kiireellisissä tapauksissa ja yli 75-vuotiaille (Valtiovarainministeriö 2013, 31). Useimmat peruspalveluihin liittyvät kuntien lakisääteiset tehtävät ovat määrärahasidonnaisia: kunnan on järjestettävä tehtävä, mutta siihen käytettävät voimavarat ja tehtävän laajuus ovat kunnan harkinnassa. Kunnan liikkumavara on kuitenkin tulkinnanvarainen, koska useiden peruspalveluihin liittyvien tehtävien sisällöstä ja toteutuksesta on annettu velvoittavia laki- ja asetustason määräyksiä sekä täydentäviä suosituksia. (Valtiovarainministeriö 2013, 31–33.) Suositukset ja muu ohjeistus ovat kuntien toimintakäytäntöjä yhdenmukaistavia ja valvonnassa seurattavaa substanssiohjausta (Valtiovarainministeriö 2013, 41–42). Käytännössä myös virallisesti ei-sitovasta ohjauksesta tulee helposti normin luonteinen velvollisuus, jota kuntien edellytetään noudattavan toiminnassaan.

Peruspalveluihin liittyvien kuntien tehtävien ja niiden rahoituksen tasapainoa on tarkasteltu jo vuosien ajan erityisellä peruspalveluohjelmamenettelyllä. Ministeriöiden väliset sekä valtion ja kuntien väliset neuvottelut peruspalveluohjelmasta samoin kuin peruspalvelubudjettitarkastelu ovat vuosittainen osa valtiontalouden kehysmenettelyä. Menettelyn tavoitteena on, että peruspalveluohjelma olisi työväline kunnan järjestämien peruspalvelujen ja niiden rahoituksen kokonaisuuden hallintaan poliittisessa päätöksenteossa. Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) mukaisesti peruspalveluohjelmamenettely vakiinnutettiin vuoden 2008 alusta osaksi kuntalakia (365/1995). Lakimuutoksen perusteluissa menettelyn todettiin antaneen aikaisempaa kokonaisvaltaisemman ja järjestelmällisemmän kuvan kuntien mahdollisuuksista järjestää peruspalveluja. Samoin todettiin, että peruspalveluohjelmassa on voitu aikaisempaa paremmin huomioida kuntien tehtävien ja voimavarojen riittävä suhde (rahoitusperiaate). (HE 129/2007 vp.)

Kuntalain 8 a §:n mukaan peruspalveluohjelmassa arvioidaan kuntien toimintaympäristön ja palvelujen kysynnän muutokset, kuntatalouden kehitys ja kuntien tehtävien muutokset sekä tehdään ohjelma tulojen ja menojen tasapainottamisen edellyttämistä toimenpiteistä. Kuntataloutta arvioidaan kokonaisuutena, osana julkista taloutta ja kuntaryhmittäin. Peruspalveluohjelmassa arvioidaan myös kuntien lakisääteisten tehtävien rahoitustarvetta, kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä laadittavassa peruspalvelubudjetissa arvioidaan kuntatalouden kehitys sekä esityksen vaikutukset kuntatalouteen.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 11 §:ssä säädettiin kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistuksesta. Säännöksen mukaan uudistuksessa päätetään kuntien verotulopohjan vahvistamisesta siirtämällä verovähennyksiä valtion rasitukseksi. Samoin todetaan, että valtionosuusjärjestelmässä otetaan huomioon kuntien erilaiset olosuhteet ja palvelutarpeet, ja että verotuloihin perustuvan valtionosuuksien tasausjärjestelmän on oltava valtion ja kuntien taloudellisten suhteiden kannalta neutraali.

Vuoden 2010 alusta toteutetussa valtionosuusuudistuksessa koottiin kunnallisten peruspalvelujen aiemmin sektorikohtaisia valtionosuuksia valtiovarainministeriön hallinnoimaksi peruspalvelujen valtionosuudeksi. Peruspalvelujen yhdistetyn valtionosuuden katsottiin huomioivan entistä paremmin kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen kokonaisuus sekä selkeyttävän valtionosuuksien yleiskatteellisuutta eli sitä, että kunta voi itse päättää valtionosuuksien käytöstä. (HE 174/2009 vp). Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 5 §:ssä säädetyt peruspalvelujen valtionosuuden laskemisen perusteet tarkensivat kunnan peruspalvelujen määritelmää: peruspalvelujen valtionosuus on tarkoitettu sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen, yleisten kirjastojen, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen palvelujen järjestämiseen.

Kuntien peruspalvelujen käsitteen täsmentymättömyys on osaltaan heijastunut aihepiiriin tutkimukseen. Heikki A. Loikkasen ja Ilkka Susiluodon (2005) tutkimuksessa kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden eroista peruspalveluilla tarkoitetaan koulutusta, sosiaalipalveluita sekä perusterveydenhuollon ja sivistystoimen palveluita, ja erikoissairaanhoidon on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle (Loikkanen &

Susiluoto 2005, 9). Myös Paras-ARTTU -tutkimushankkeen raporteissa kuntien peruspalvelut määritellään hiukan eri tavoin. Peruspalveluihin on katsottu kuuluvan sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen (ml. vapaa-aika) palvelujen nettokustannukset (Helin 2010, 80) ja vaihtoehtoisesti koulutuspalveluista perusopetus ja lukio, sosiaali- ja terveystoimen palvelut, lasten ja perheiden palvelut sekä perusterveydenhuolto (Meklin & Pekola-Sjöblom 2013). Kuntatalouden ja kuntapalvelujen tuottavuuden viimeaikainen tutkimus on sinänsä järkevästi keskittynyt kuntien suurten tehtäväalueiden eli sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen palvelukustannusten tarkasteluun (esim. Kallio ym. 2012). On kuitenkin hyvä huomioida, etteivät kaikki näiden tehtäväalueiden toiminnot ole TSS-oikeuksiin liittyviä peruspalveluja.

Peruspalveluohjelmassa 2015–2018 todetaan, että peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia erityislainsäädäntöön perustuvia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita. Pääpaino on sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakisääteisissä valtionosuusjärjestelmän piiriin kuuluvissa palveluissa. (Valtiovarainministeriö 2014a, 29.) Peruspalveluohjelman mukainen peruspalvelujen tulkinta kattaa sekä peruspalvelujen yhdistetyn valtionosuuden mukaiset peruspalvelut että opetus- ja kulttuuriministeriön erillisen valtionosuusrahoituksen koulutuksen ylläpitäjille (lukio, ammatillinen koulutus ja ammattikorkeakoulutus) ja muihin opetus- ja kulttuuripalveluihin (koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminta, vapaa sivistystyö, nuoriso- ja liikuntapalvelut sekä museot, teatterit ja orkesterit).

Tässä tutkimuksessa kuntien järjestämiä peruspalveluja tarkastellaan – ehkä jopa ensimmäistä kertaa – nimenomaan kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 5 §:n mukaisena kokonaisuutena, johon sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuolto (päivähoito, sosiaalihuolto, vanhustenhuolto, perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito), esi- ja perusopetus, yleinen kirjastotoimi sekä yleinen kulttuuritoimi ja taiteen perusopetus.

2.2 Peruspalvelujen tarkastelun taloustieteelliset lähtökohdat

Taloustieteen hyvinvointiteoria pyrkii arvioimaan, miten hyvin talous toimii. Matti Tuomalan (2009) mukaan paretotehokkuuden käsite on hyvinvointiteoriassa keskeinen: taloudellisten resurssien kohdentaminen on paretotehokasta, jos kenenkään hyvinvointia ei ole mahdollista parantaa vähentämättä jonkun muun hyvinvointia. Paretotehokkuus ei kuitenkaan sellaisenaan riitä ohjaamaan hyvinvointipolitiikkaa, koska se perustuu pelkästään yksilöiden hyvinvointiin eikä hyvinvoinnin jakautumiseen yksilöiden kesken. (Tuomala 2009, 35–36.) Uudemman talusteoreettisen ajattelun lähtökohtana onkin talouden epätäydellisyyksien tunnustaminen. Second best -näkökulmalla tarkoitetaan, ettei hyvinvointiteorian perusajatusten mukaista parasta maailmaa voida todellisuudessa koskaan saavuttaa. Näkökulma on julkisen talouden merkityksen ymmärtämisen kannalta tärkeä: epätäydellisessä maailmassa julkisella sektorilla on mahdollisuus parantaa tilannetta. (Tuomala 2009, 54–56.)

Richard A. Musgraven esittämän klassisen jaottelun mukaisesti julkisen sektorin taloudelliset päätehtävät ovat tulojen uudelleenjako, resurssien kohdentaminen ja talouden vakaus (Tuomala 2009, 18). Näihin liittyy myös julkiselle vallalle kuuluva yhteisen hyvinvoinnin edistämisen tehtävä. John Rawlsin (1971) klassisessa oikeudenmukaisuusteoriassa on kaksi keskeistä periaatetta: tietyt vapaudet ja perusoikeudet tulee taata jokaiselle eikä minkäänlaista eriarvoisuutta tule sallia, ellei samalla edistetä huonoimmassa asemassa olevan etua (ks. Tuomala 2009, 66–67). Amartya Sen (1982) asettaa julkiselle sektorille erityisen vastuun ihmisten toimintamahdollisuuksien edistämiseksi ja korostaa perusoikeuksien kunnioittamisen eettistä arvoa yhteiskunnalle sinänsä (ks. Tuomala 2009, 60, 68). Partha Dasgupta (1986) kutsuu perusoikeuksia kuten terveydenhuoltoa ja koulutusta positiivisten oikeuksien hyödykkeiksi, joiden saatavuus ei saisi riippua ihmisten maksukyvyistä (ks. Tuomala 2009, 82). Julkisten peruspalvelujen tarjoaminen yhteisin verovaroin kaikille kansalaisille vastaa näitä taloustieteellisiä käsityksiä oikeudenmukaisuudesta.

Taloustieteellisestä näkökulmasta julkiset peruspalvelut ovat myös meriittihyödykkeitä, joiden tarjonnalla on yhteiskunnassa positiivisia ulkoisvaikutuksia. Yksilön etu on siis samalla yhteinen etu. Yksilö ei kuitenkaan aina toimi omaksi parhaakseen, joten meriittihyödykkeiden osalta yhteiskunta pyrkii ohjaamaan yksilöiden toimintaa. (Tuo-

mala 2009, 52.) Esimerkiksi kansalaisten koulutuksen katsotaan edistävän koko yhteiskunnan tuottavuutta: niinpä Suomessakin on paitsi perustuslain turvaama oikeus perusopetukseen myös lakisääteinen oppivelvollisuus kyseisen perusoikeuden käyttämiseen.

Resurssien kohdentamista koskevat yhteiskunnalliset ratkaisut tehdään poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Millaiset poliittiset menettelytavat voivat johtaa pareto-optimaaliseen julkisten palvelujen tarjontaan? Taloustieteilijät ovat pohtineet erilaisia kollektiivisen valinnan keinoja kuten mediaaniäänestäjän mallia. Mediaaniäänestäjän preferenssit sijoittuvat keskikohtaan kaikkien äänestäjien preferenssien joukossa, joten enemmistövaalin tulos vastaa mediaaniäänestäjän mieltymystä. Mediaaniäänestäjän hyötyyn pohjautuva enemmistövaalitapa voi kuitenkin johtaa julkisten palvelujen tehottomuuteen eli liika- tai alitarjontaan. (Tuomala 2009, 97–99.) Päätöksenteossa kollektiivisen valinnan ongelma tulisi jakaa kahtia: miten yhteisön jäsenten preferenssit voidaan yhdistää koko yhteisön päätökseksi ja miten yhteisistä tavoitteista päätetään ryhmänä. Kyse ei lopulta olekaan yhteisön jäsenten henkilökohtaisista hyödyistä vaan heidän näkemyksistään siitä, millainen yhteiskunnan toiminta on suotavaa. (Tuomala 2009, 101–102.)

Julkiset peruspalvelut toteutetaan spatiaalisesti jossakin paikassa asuville kansalaisille. Suomessa kuten monissa muissakin maissa peruspalvelujen käytännön toteutus on annettu paikallishallinnon tehtäväksi. Paikallishallinto tuntee todennäköisesti paikallisväestön tarpeet keskushallintoa paremmin, toisaalta keskitetyllä hallinnolla voidaan saavuttaa julkisille palveluille annettujen kansallisten tavoitteiden toteutuminen ja erilaisia mittakaavaetuja. Millainen fiskaalinen hajakeskitys (keskus- ja paikallishallinnon välinen taloudellinen suhde) tuottaa parhaimman lopputuloksen? Wallace E. Oatesin (1972) esittämän ns. hajakeskityksen tuloksen mukaan paikallinen julkinen tarjonta on aina vähintään yhtä tehokasta kuin jos keskusvalta tarjoaa saman määrän kaikille kansalaisille (ks. Tuomala 2009, 299).

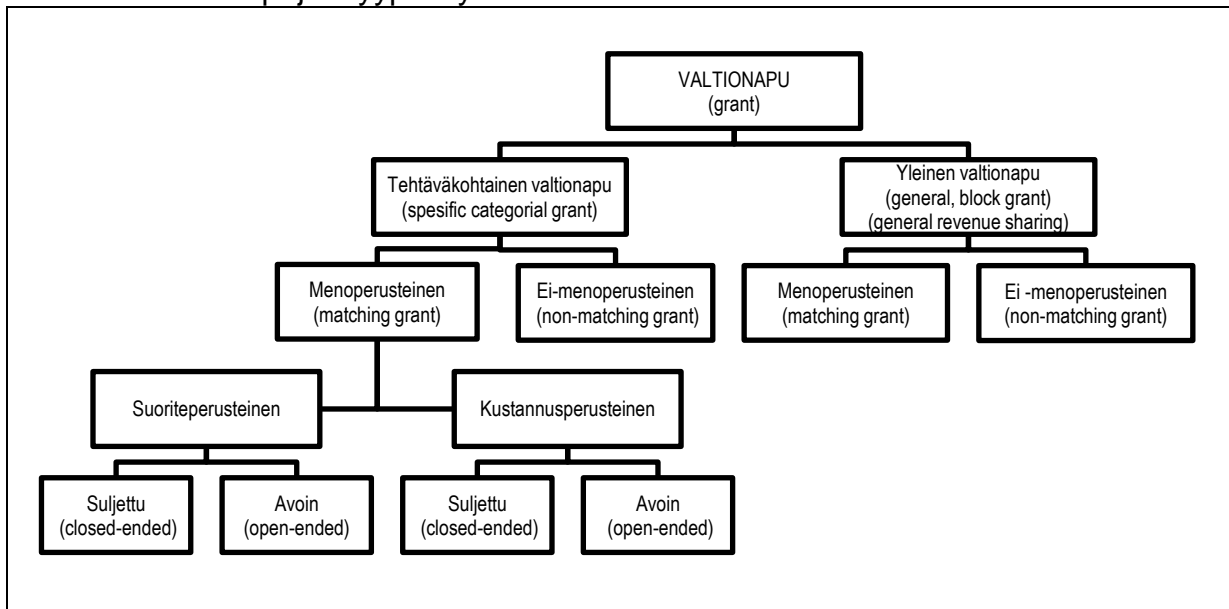
Paikallistason yksiköt, esimerkiksi kunnat ovat kuitenkin julkisten palvelujen toteuttajina keskenään hyvin erilaisessa asemassa esim. väestörakenteen ja oman veropohjan suhteen. Tulonsiirroilla valtiolta paikallishallinnolle varmistetaan, että koko maassa voidaan tarjota tietty julkisten palvelujen minimi ja horisontaalinen oikeudenmukai-

suus kansalaisten kesken voi toteutua. (Tuomala 2009, 304). Tulonsiirtomekanismeina toimivat erilaiset valtionosuusjärjestelmät.

2.3 Hyvän valtionosuusjärjestelmän peruspiirteet

Taloustieteellisessä kirjallisuudessa valtionapu (engl. grant) on yläkäsite, joka sisältää useanlaisia valtionaputyyppejä. Matti Tuomala (2009) jaottelee valtionapujärjestelmät kahteen: ehdollisissa valtionapujärjestelmissä keskusvalta määrittää valtionavun käyttötarkoituksen, ei-ehdollisissa järjestelmissä puolestaan kunta saa valtiolta kiinteän summan, jonka voi käyttää lainsäädännöllisten velvollisuuksiensa puitteissa melko vapaasti (Tuomala 2009, 305–306). Lasse Oulasvirta (1996) esittää väitöskirjassaan kuvion 1 mukaisen erilaisia valtionapuja selventävän tyypittelyn: useimmin valtionavut tyypitellään sen mukaan, onko valtionapu sidottu kunnan omaan menoja aiheuttavaan aktiivisuuteen eli määritelläänkö se menoperusteisesti vai laskennallisesti, ja annetaanko valtionapu tietyn tehtävän rahoittamiseen suunnattuna vai yleisenä valtionapuna (Oulasvirta 1996, 23).

Kuvio 1. Valtionapujen tyypittely



Lähde: Oulasvirta 1996, 23. Tyypittelyt suljettu ja avoin tarkoittavat, että suljetulle valtionavulle on määritely tietty yläraja, avoimessa valtionavussa kustannusten ja suoritteiden lisäys tuottaa aina lisää valtionapua (Oulasvirta 1996, 24).

Lisäksi Lasse Oulasvirta (1996) toteaa, että nykyisin käytettävä valtionosuus-termi korostaa valtiolle kuuluvaa osuutta julkisten palvelujen rahoituksessa eikä kunnan roolia avustuksen tai tuen saajana (Oulasvirta 1996, 23, ks. myös Matikainen 2014, 343).

Sanna Lehtonen, Teemu Lyytikäinen ja Antti Moisio (2008) toteavat, että valtionosuusjärjestelmän sopivuus riippuu paikallistasolle osoitetuista tehtävistä ja palvelutoiminnalle asetetuista tavoitteista. Tehtäväkohtaisten valtionosuuksien ominaisuudet sopivat paremmin hyvinvointivaltion rakentamis- ja uudistusvaiheeseen, laskennallisesti määritellyt yleiset valtionosuudet puolestaan jo rakennetun hyvinvointivaltion palvelutuotannon ylläpitämiseen. (Lehtonen ym. 2008, 8.)

Sellaiset rahoitusjärjestelmät, joissa huomattava osa paikallistason menoista rahoitetaan paikallistason omilla tuloilla, ovat palvelujen järjestämisen tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta perustellumpia kuin pääasiassa valtion tukeen nojautuvat järjestelmät. (Lehtonen ym. 2008, 8.) Käsitys liittyy ns. karpäspaperivaikutukseen eli tutkimuksissa havaittuun ilmiöön, jossa euron lisäys kunnan tuloihin yleisenä valtionapuna lisää enemmän julkisia menoja kuin vastaava lisäys kuntalaisten tuloihin (esim. Oulasvirta 1996, 30).

Robin W. Boadway ja Anwar Shah (2007) pitävät hyvän valtionosuusjärjestelmän ominaisuuksina seuraavia (ks. Lehtonen ym. 2008, 11–12):

- Järjestelmälle asetetut *tavoitteet ovat selkeästi tiedossa* etenkin järjestelmää uudistettaessa.
- *Kunnallinen itsehallinto* toteutuu, kun kunnilla on mahdollisuus asettaa palvelutuotannon painopisteet omien valintojensa mukaisesti.
- Järjestelmä varmistaa kunnille *riittävät tuloresurssit* vaadittujen palvelujen tuottamiseen.
- Järjestelmä on riittävän *joustava*, jotta vaikeasti ennakoitavat toimintaympäristön muutokset voidaan tarvittaessa ottaa nopeasti huomioon.
- Järjestelmä ottaa *oikeudenmukaisesti* huomioon kuntien väliset erot sekä tulopohjassa, palvelutarpeessa että olosuhdetekijöissä.
- Saatava rahoitus on *ennakoitavissa* ilman suuria vuotuisia vaihteluja.
- Järjestelmä on *läpinäkyvä* eli tuen saajien ja veronmaksajien ymmärrettävissä.

- Järjestelmä on *riippumaton* kuntien palvelujen tuotantotavasta ja kustannustehokkaaseen toimintaan *kannustava*.
- Järjestelmä on *taloudellinen* eikä hallitsemattomasti kiihdytä julkisia menoja.
- Järjestelmä on *yksinkertainen*, kun yksittäinen valtionosuus kohdentuu enintään muutaman tavoitteen saavuttamiseen.
- Osapuolten *vastuuvollisuus* toteutuu, kun valtio vastaa järjestelmän kehittämisestä ja sen toiminnasta ja kunnat tuen saajina vastaavat omasta taloudestaan ja riittävästä raportoinnista veronmaksajille ja valtiolle.

Luettelut hyvän valtionosuusjärjestelmän ominaisuudet ovat osin vastakkaisia eikä niitä kaikkia voi täyttää samanaikaisesti. Keskeisimpinä valtionosuusjärjestelmien tavoitteina voidaan pitää rahoituspohjan ja tehtävien välistä tasapainoa valtion ja kuntien välillä sekä kansalaisten välistä tasa-arvoa palvelujen saannissa. (Lehtonen ym. 2008, 12–13.)

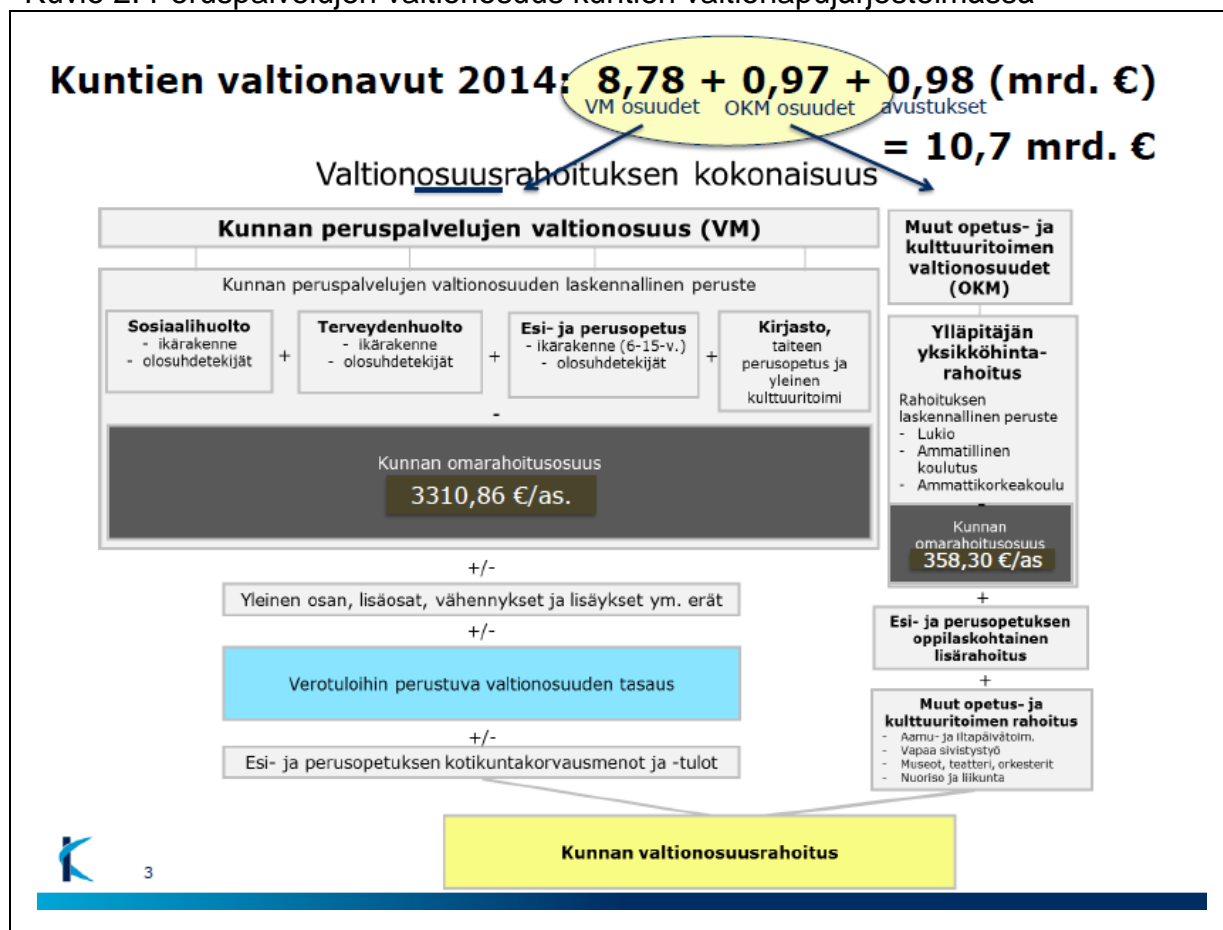
Toimiva valtionosuusjärjestelmä ottaa huomioon erot sekä kuntien tulopohjissa että kustannuksiin vaikuttavissa tarve- ja olosuhdetekijöissä. Kustannuseroja tasaavat järjestelmät ovat käytännössä osoittautuneet vaikeiksi rakentaa, koska sopivien ja yksinkertaisten valtionosuuskriteerien määrittäminen on usein hankalaa. Valtionosuusrahoitusta ei myöskään tule suunnata muihin kuin järjestelmässä tarkoitettuihin palveluihin, tavoitetason ylittävään palvelun laatuun tai tehottomasta palvelutoiminnasta aiheutuviin kustannuseroihin. (Lehtonen ym. 2008, 9, 14.)

Tulopohjan tasauksen vaihtoehdot puolestaan riippuvat tasattavan veropohjan hajonnasta kuntien välillä ja siitä, minkälainen kustannuserojen taseusjärjestelmä on käytössä (Lehtonen ym. 2008, 15–16). Oulasvirran (1996, 263) mukaan valtion verovaroista rahoitettava tulopohjan tasoitus aiheuttaa helpommin ns. fiskaalia illuusiota eli julkisten tulojen ja menojen määrien aliarvioimista, kun taas kuntien omien verotulojen uudelleenjako saattaa kiristää kuntien keskinäisiä välejä.

2.4 Peruspalvelujen nykyinen valtionosuusjärjestelmä

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Valtionosuusuudistuksessa peruspalvelujen sektorikohtaiset valtionosuudet keskitettiin valtionvarainministeriöön. Valtionosuuksien yhdistäminen koski kuntien yleistä valtionosuutta ja verotuloihin perustuvaa valtionosuuksien tasausta sekä valtionosuuksia, joita aiemmin myönnettiin esi- ja perusopetukseen, sosiaali- ja terveydenhuoltoon, kirjastoille, kuntien yleiseen kulttuuritoimintaan sekä asukaskohtaisesti rahoitettuun taiteen perusopetukseen.

Kuvio 2. Peruspalvelujen valtionosuus kuntien valtionapujärjestelmässä



Lähde: Kuntaliitto 2013.

Kuviossa 2 kuvataan kunnan peruspalvelujen valtionosuus kuntien valtionapujärjestelmässä. Peruspalvelujen valtionosuus perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin (esim. erityisen harva asutus). Peruspalvelujen valtionosuuteen katsotaan kuuluvan myös val-

tionosuusjärjestelmän muutokseen liittyvä tasaus sekä valtionosuuksiin tehtävät lisäykset ja vähennykset. Esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvausten laskutus hoidetaan keskitetysti valtionosuuksien maksatuksen yhteydessä. (HE 174/2009 vp.)

Kunnan peruspalvelujen valtionosuus määräytyy yleisen osan määräytymisperusteiden, sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen ja yleisten kirjastojen laskennallisten kustannusten, taiteen perusopetuksen ja yleisen kulttuuritoimen määräytymisperusteiden sekä erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan ja saamelaiden kotiseutualueen kuntien lisäosien määräytymisperusteiden mukaan. Laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden lähtökohtana on perushinta, joka vahvistetaan vuosittain ja joka laskennallisten kustannusten osalta tarkistetaan kustannusten jaon tarkistuksen perusteella joka neljäs vuosi. Kustannustason muutos määräytyy peruspalveluiden hintaindeksin mukaisesti. Lisäosat on kytketty yleisen osan perushintaan. (HE 174/2009 vp.)

Yksittäiselle kunnalle maksettava peruspalvelujen valtionosuus muodostuu vähentämällä kunnan laskennallisesta perusteesta kunnan omarahoitusosuus (euroa/ asukas), joka on määrältään yhtä suuri kaikissa kunnissa. Peruspalvelujen valtionosuus maksetaan kunnille yleiskatteellisena tuloeränä, jota ei ole korvamerkitty tiettyjen palvelujen järjestämiseen. (HE 174/ 2009 vp.) Kunta päättää itse valtionosuusrahoituksen tarkoituksenmukaisimmasta käytöstä, vaikka peruspalvelujen tarjontaa ja sisältöä ohjataankin vahvasti normein ja norminluonteisin suosituksin.

Hallituksen esityksen (HE 174/2009 vp) mukaan valtionosuusuudistuksessa toteutettiin vain valtionosuuksien yhdistämisestä aiheutuvat välttämättömät muutokset, vaikka uudistuksen valmistelun yhteydessä mm. VATT esitti uusia määräytymisperusteita. Perusteluna todetaan, että ehdotetut uudet määräytymisperusteet olisivat aiheuttaneet yksittäisten kuntien valtionosuuksiin suuria muutoksia, eikä kuntien taloudellista asemaa haluttu tuolloin valtionosuusjärjestelmän muutoksesta aiheutuvilla taloudellisilla menetyksillä vaikeuttaa. Esityksessä kuitenkin linjataan, että valtionosuuden määräytymisperusteet tulee kuntatalouden vakauduttua myöhemmin arvioida uudelleen ja saattaa ajan tasalle.

Kuntien verotulot ovat sidoksissa valtiosuusjärjestelmään kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain 29 §:n mukaisen verotulojen tasausjärjestelmän kautta. Kunnalle myönnetään verotuloihin perustuvaa valtiosuuden lisäystä (tasauslisä), jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden on pienempi kuin 91,86 prosenttia euromäärästä, joka saadaan jakamalla kaikkien kuntien yhteenlasketut laskennalliset verotulot kuntien yhteenlasketulla asukasmäärällä (tasausraja). Kunnan valtiosuuteen lisätään asukasta kohden tasauslisänä tasausrajan ja kunnan asukasta kohden lasketun laskennallisen verotulon erotuksen mukainen euromäärä.

Jos kunnan laskennallinen verotulo asukasta kohden ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtiosuudesta asukasta kohden euromäärä, joka on 37 prosenttia kunnan asukasta kohden laskettujen laskennallisten verotulojen ja tasausrajan erotuksesta (tasausvähennys). Jos kunnille yhteensä maksettavat tasauslisät ovat suuremmat kuin kuntien valtiosuuksiin tehtävät tasausvähennykset, kuntien valtiosuudesta vähennetään erotusta vastaava euromäärä. Jos kuntien valtiosuuteen yhteensä tehtävät tasausvähennykset ovat suuremmat kuin kunnille maksettavat tasauslisät, kuntien valtiosuuteen lisätään erotusta vastaava euromäärä. Valtiosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Vuoden 2014 valtiosuuslaskelmissa tasausvähennys oli tehty 63 kunnalle, ja tasausjärjestelmän perusteella kunnille maksettavasta valtiosuudesta vähennettiin 49,6 miljoonaa euroa (9,22 euroa/asukas).

Lain 30 §:ssä säädetään harkinnanvaraisesta valtiosuuden korotuksesta kunnalle, joka poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Harkinnanvaraiseen valtiosuuden korotukseen ei enää varata valtion talousarviossa erillistä määrärahaa vaan korotus sisältyy yhdistettyjen valtiosuuksien kokonaismäärään (HE 174/2009 vp). Harkinnanvaraisten valtiosuuden korotusten yhteismäärää vastaava euromäärä vähennetään kunnille maksettavista valtiosuuksista. Vähennys on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri. Vuoden 2014 valtiosuuslaskelmissa harkinnanvaraisten valtiosuuden korotusten rahoituksena vähennettiin maksettavista valtiosuuksista 5,0 miljoonaa euroa (0,93 euroa/asukas).

Muista valtionosuuksiin määräaikaisesti tehtävistä vähennyksistä esimerkkejä ovat vuoden 2014 valtionosuuksissa valtion ja kuntien yhteisten tietojärjestelmähankkeiden, lääkäri- ja lääkintähelikopteritoiminnan, turvallisuusverkon uudistuksen ja opiskelijavalintajärjestelmän uudistuksen rahoitus, jotka olivat euromäärältään yhteensä 76,3 miljoonaa euroa. Valtionosuuksiin tehtäviä lisäyksiä ovat puolestaan erilaiset kompensaatiot vero- ja työmarkkinatukijärjestelmien muutoksista. Vuoden 2014 valtionosuuksissa lisäyksiä oli yhteensä 968,6 miljoonaa euroa, josta verojärjestelmän muutosten kompensaatiot vuosilta 2010–2014 olivat 824 miljoonaa euroa.

Lain 33 §:ssä säädetään valtionosuusjärjestelmän muutosten vaikutusten tasaamisesta kuntien välillä. Tasauksessa kunnan valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia verrataan niihin valtionosuuksiin, joita kunta olisi saanut vastaavista tehtävistä, jos valtionosuusjärjestelmää ei olisi muutettu. Vuoden 2014 valtionosuuksissa järjestelmämuutoksen taseus oli suuruudeltaan noin 0,5 miljoonaa euroa.

Peruspalvelujen valtionosuuksissa käytettävä yhtenäinen valtionosuusprosentti kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa peruspalveluiden rahoituksessa koko maan tasolla. Prosentti ei kuvaa yksittäisten kuntien saamaa valtionosuutta. Kunnan valtionosuus perustuu laskennallisiin perusteisiin, joista vähennetään kunnan omahoitosuosuus. Lain 55–58 §:ien mukaisesti valtionosuusprosenttia muutetaan kustannusten jaon tarkistuksen perusteella määrävuosin sekä kuntien tehtävien laadun tai laajuuden muutoksen perusteella.

2.5 Kuntien ja valtion suhde peruspalvelujen rahoituksessa

Tanja Matikainen (2014) toteaa rahoitusperiaatteen kuvaavan valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa, jota käytännössä toteutetaan valtionosuuslainsäädännöllä. Rahoitusperiaate perustuu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisien taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niille perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä määrättyihin velvoitteisiin. Suomessa todettiin vuonna 1993 perusoikeusuudistuksen lainvalmistelun yhteydessä, että kunnille perusoikeusuudistuksesta mahdollisesti aiheutuvista uusista tehtävistä ja velvoitteista on säädettävä lailla, ja tehtäviä säädettäessä on myös huo-

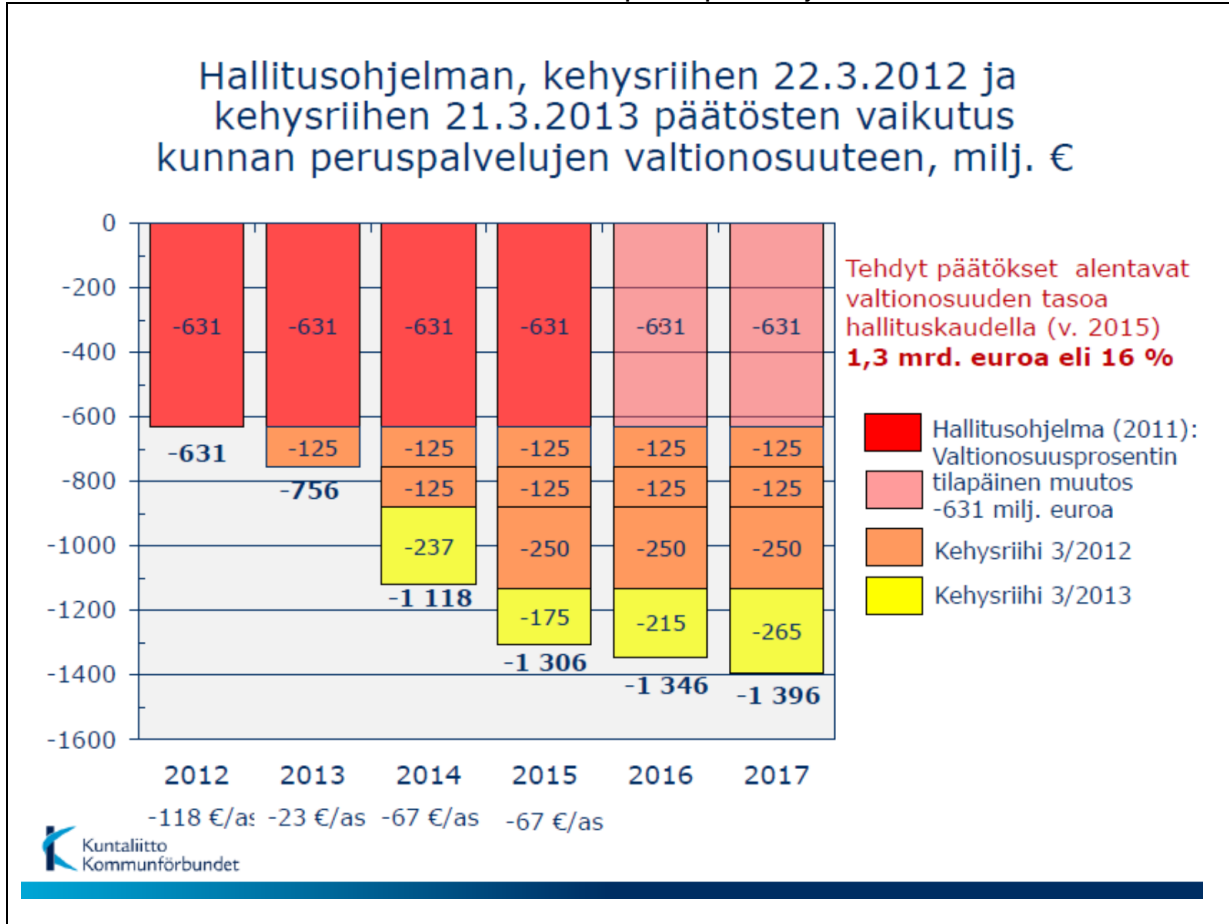
lehdittävä siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua niistä. (Matikainen 2014, 23.)

Matikainen (2014) myös korostaa, että valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on rahoittaa kunnille säädettyjä lakisääteisiä tehtäviä yhdenvertaisesti koko maassa, joten järjestelmän sisälle ei tulisi rakentaa sellaisia tavoitteita ja mekanismeja, jotka palvelevat muita kuin palvelujen rahoitustarpeita. Samalla Matikainen toteaa hallintovaliokunnan kannan, jonka mukaan valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on kuntien järjestämien peruspalvelujen turvaaminen, joten järjestelmää ei voida rajoituksetta käyttää muiden yhteiskunnallisten päämäärien edistämiseen. (Matikainen 2014, 342.)

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehdään vuosittain lakiin perustuvia automaattisia muutoksia, joita ovat määräytymistekijöiden kuten ikäryhmittäisten asukasmäärien ja tasauksen laskennassa käytettävien verotietojen muutokset ja kustannustason muutosta kuvaava indeksitarkistus. Näiden teknisluonteisten muutosten vaikutus valtionosuuksien muodostumiseen on ennakoitavissa ja niillä on selkeä peruste. Ongelmallisia järjestelmän muutoksia ovat sen sijaan muut lakiperusteiset muutokset kuten kunnille lailla säädettävät uudet ja laajentuvat tehtävät sekä peruspalvelujen sisältöä määräävät uudet normit, koska valtio ei välttämättä osallistu riittävästi näiden aiheuttaman kustannuslisäyksen rahoitukseen. Valtionosuusjärjestelmään tehdään myös kustannustenjaon tarkistus joka neljäs vuosi, mikä ei välttämättä riittävällä tavalla vastaa tarkistusten väliajalla tapahtuvaa kustannuskehitystä. (Lehtonen 2012.) Suositeltavana ei myöskään voi pitää viime vuosina yleistynyttä käytäntöä, jossa valtionosuusjärjestelmää käytetään erilaisten hankkeiden rahoitukseen.

Erityisen ongelmallinen osa valtionosuusjärjestelmää ovat poliittisiin päätöksiin perustuvat muutokset. Valtiontalouden menosäästöinä voidaan toteuttaa valtionosuusrahoituksen leikkauksia, jotka vähentävät valtionosuusprosenttia ja lisäävät kuntien omavastuuosuutta peruspalvelujen rahoituksessa. Kuviosta 3 voi todeta, miten viimeaikaiset leikkaukset ovat alentaneet valtionosuuden tasoa. Verojärjestelmän erilaisten muutosten aiheuttaminen verotulomenetysten kompensointi valtionosuusjärjestelmän kautta sekoittaa järjestelmää entisestään. (Lehtonen 2012.)

Kuvio 3. Valtionosuusleikkausten vaikutus peruspalvelujen valtionosuuteen



Lähde: Kuntaliitto 2013.

Eero Laesterä (2010) on tarkastellut väitöskirjassaan kuntien finanssiriskejä ja käsitellyt myös valtionosuutta yksittäisen kunnan tulorakenteen riskinä. Peruspalvelujen valtionosuuden osalta riski voi realisoitua, jos valtionosuusjärjestelmän pelisäännöt muuttuvat: valtio vähentää omaa rahoitusosuuttaan peruspalveluista tai määrää niihin kunnille uusia palveluvelvoitteita osallistumatta riittävästi niiden rahoitukseen. (Laesterä 2010, 82.)

Heikki Helinin (2012) mukaan kuntien verotulojen ja valtionosuuksien suhde on muuttunut, koska valtio on kompensoinut kunnille veronkevennysten aiheuttamaa verotulojen muutosta valtionosuuksin. Samalla kuntien talous on muuttunut entistä riippuvaisemmaksi valtionosuuksista. Kunnille ei kuitenkaan ole yhdentekevää, koostuvatko tulot omista verotuloista vai valtionosuuksista: valtionosuudet ovat valtion kehysmenettelyn piiriin luettavia menoja, joista päätösvalta kuuluu aina valtiolle. Kuntien talous on entistä epävarmemmalla pohjalla, koska valtio voi oman taloutensa tasa-

painottamiseksi päättää leikata valtionosuuksia siitä riippumatta, että osa niistä on oikeastaan kuntien entisiä verotuloja. (Helin 2012a, 21–22; 2012b, 58.)

Kunnat eivät voi omilla toimillaan paljoakaan vaikuttaa verotulojen kehitykseen. Kunnan tuloverokertymään vaikuttavat useat tekijät: veroprosentin suuruus, väestön veronmaksukyky ja sekä taloudelliset ja väestölliset huoltosuhteet (Laesterä 2010, 83). Vähenevän ja ikääntyvän väestön kunnassa verotulopohja heikkenee ja kunnan verotulot vähenevät. Houkutuksena voi tällöin olla korjata erotusta nostamalla jatkuvasti veroprosenttia, mikä voi lopulta johtaa entistä pienemmän asukasjoukon korkeaan verorasitukseen.

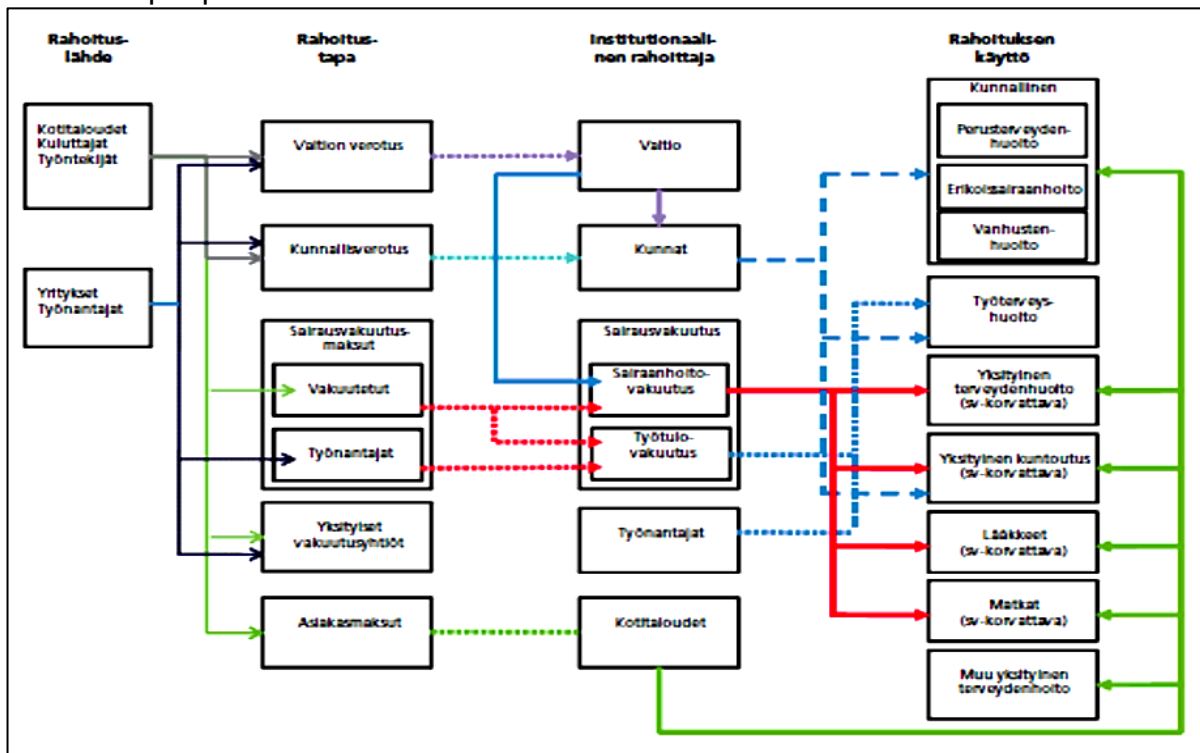
Kuntien peruspalvelujen rahoituksen kannalta kuntien tilannetta hankaloittaa myös se, että valtio voi päätöksillään säädellä myös kuntien verokertymiä ja käyttäjämaksuja haluamallaan tavalla. Erilaiset verovähennykset ovat vaikuttaneet kuntien verotuloihin siten, että kunnan efektiivinen veroaste eli maksuunpantavan kunnallisveron suhde ansiotuloihin on jäänyt selvästi kunnallisveroprosenttia alemmalle tasolle. (Helin 2009, 232, 240.) Asia korostuu erityisesti sellaisissa kunnissa, joiden asukkaat ovat suhteellisen pienituloisia, koska myös kunnallisvero on osittain progressiivinen eli pienituloinen maksaa sitä eri vähennysten vuoksi vähemmän kuin suurituloinen.

Kauko Heuru, Erkki Mennola ja Aimo Ryytänen (2012) esittävät mielipiteenään, että kuntien peruspalvelut ovat perusoikeuksien toteuttamista, joten oikeudellinen vastuu niistä kuuluu valtiolle. Valtaosa peruspalveluista muodostuu valtion lainsäädännöllä kunnille määräämistä palveluvelvoitteista, jotka tulee hoitaa valtion sanelemalla tavalla. Valtio on vähitellen supistanut omaa osuuttaan peruspalvelujen rahoituksesta, jolloin yhä suurempi rahoitusvastuu on siirtynyt kuntien verotuloilla katettavaksi. Jos kuntien edellytettäisiin selviävän peruspalvelujen tuottamisesta omilla verotuloillaan, tulisi kunnilla olla myös mahdollisuus itse päättää siitä, mitä palveluja tuotetaan ja millä tavalla. (Heuru ym. 2012, 66–67.)

2.6 Terveysthuollon rahoituksen erityiskysymykset

THL:n asiantuntijaryhmän (Pekurinen ym. 2011) mukaan terveydenhuollon kansainvälisissä vertailuissa on kiinnitetty huomiota Suomen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän erityispiirteeseen eli kahteen rinnakkaiseen, osittain samoja palveluja rahoittavaan julkiseen rahoituskanavaan. Valtion verorahoitusta ohjautuu laskennallisina valtionosuuksina kunnalliseen terveydenhuoltoon ja julkisen sairausvakuutuksen rahoitusosuutena yksityisten terveystalvelujen käytön korvauksiin. Valtio siis rahoittaa verovaroin sekä julkisia että yksityisiä terveystalveluja kahden eri periaattein toimivan rahoituskanavan kautta. (Pekurinen ym. 2011, 18–19, 45.) Terveysthuollon monikanavaista rahoitusjärjestelmää pyritään selventämään kuviossa 4.

Kuvio 4. Terveyst- ja vanhustenhoidon keskeiset rahoittajat, rahoitustavat ja rahavirrat pääpiirteittäin



Lähde: Pekurinen ym. 2011, 15.

Verorahoitus yksityisten terveystalvelujen käyttöön ohjautuu Kelan sairausvakuutusrahaston sairaanhoitovakuutuksen kautta. Sairaanhoitovakuutuksen rahoittamiseksi vakuutetuilta kerätään sairaanhoitomaksua verovelvollisten tuloista. Sairaanhoitomaksu on suhteellinen veroluonteinen maksu, joka on luonteeltaan terveydenhoidon käyttötarkoitukseen sidottu terveysvero. Valtio osallistuu budjettirahoituksella sai-

raanhoitovakuutuksen rahoittamiseen yhtä suurella osuudella kuin vakuutetut. Valtio osallistuu budjettirahoituksella myös pienellä osuudella sairausvakuutusrahaston työtulovakuutuksen rahoittamiseen. Työtulovakuutuksesta ohjautuu rahoitusta työterveyshuoltoon, ja sen rahoittavat pääosin työnantajat ja palkansaajat. Työtulovakuutuksen rahastoon ohjautuu pieni osuus valtion budjettirahoitusta kattamaan lähinnä sairaus- ja vanhempainpäivärahoja sekä osittain yrittäjien ja maatalousyrittäjien työterveyshuollon menoja. (Pekurinen ym. 2011, 16–17.)

Terveydenhuollon monikanavainen rahoitus ylläpitää päällekkäistä palvelutarjontaa avohoitopalveluissa, erityisesti perusterveydenhuollossa ja työterveyshuollossa. Päällekkäisen tuotantokapasiteetin ylläpitäminen on terveydenhuollon palvelujärjestelmän kokonaisuuden kannalta tehottomuutta, koska se lisää palvelujen epätarkoituksenmukaista käyttöä ja kokonaiskustannuksia. Yksityisten terveyspalvelujen ja työterveyshuollon käyttäminen on osaltaan helpottanut julkisten terveyspalvelujen kysyntäpaineita ja säästänyt kuntien menoja. Toisaalta yksityisiin terveyspalveluihin kohdentuvat sairaanhoitovakuutuskorvaukset aiheuttavat osaltaan julkisen terveydenhuollon työvoimapulaa ja heikentävät kunnallisten palvelujen kehittämistä. (Pekurinen ym. 2011, 24–27.)

Nykyinen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmä asettaa yksityisen ja kunnallisen palvelutuotannon eriarvoiseen asemaan rahoittamalla niitä eri periaattein. Valtio rahoittaa kunnallisia terveyspalveluja laskennallisin valtionosuuksin, joita ei ole sidottu käyttötarkoitukseen. Toisaalta verorahoitusta ohjautuu menoperusteisesti ja käyttötarkoitukseen sidottuna sairaanhoitovakuutuksen kautta yksityisen sektorin palveluihin. Rahoitustavan erilaisuus tuo julkiselle ja yksityiselle palvelutuotannolle erilaisen paineen terveydenhuollon kustannuskehityksen hallintaan: kuntien budjettitaloudessa pyritään aktiivisesti säätelemään kustannuskehitystä, kun taas yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajilla ei ole vastaavaa kannustetta rahoituksen menoperusteisuuden vuoksi. (THL 2012, 40.)

Heikki Punnonen (2014) toteaa yksityissektorin laboratorio- ja kuvantamistutkimusten hinnoittelun olevan kunnallisen palvelutuotannon kustannuksiin verrattuna jopa kymmenkertaista: kun Kelan sairausvakuutuskorvaus kattaa kaikki tuotantokustannukset, loppuosa korkeista hinnoista jää terveysyritysten voitoksi. Yksityisten terveyspalvelu-

jen sairausvakuutuskorvausta voidaankin pitää yritystuen luonteisena subventiona terveysyrityksille, joka välillisesti lisää terveydenhuoltojärjestelmän kokonaiskustannuksia (Pekurinen ym. 2011, 59–60).

Kunnat ovat myös keskenään eriarvoisessa asemassa terveystalouden järjestämisessä, koska valtionosuuksien määräytymisperusteissa ei oteta huomioon sairaanhoitovakuutuksen kautta kuntaan ohjautuvia verorahoituksen rahavirtoja. Yksityisiä palveluja ei kuitenkaan ole kaikkialla saatavilla tai kuntalaisilla ei alueellisten varallisuuserojen vuoksi ole tosiasiallista mahdollisuutta niitä käyttää. Eri rahoituskanavien kautta terveydenhuollon palvelujärjestelmään kulkeutuvat rahavirrat ovat asukasta kohti laskettuna alueellisesti varsin erisuuruisia, mikä vaikuttaa sekä julkisten että yksityisten terveystalouden alueelliseen tarjontaan, saatavuuteen ja väestön yhdenvertaisuuteen. (THL 2012, 38–40.)

3 TUTKIMUKSEN KÄYTÄNNÖN TOTEUTTAMINEN

Luvussa käydään läpi tutkimuksen toteuttaminen käytännössä. Ensin esitellään käytetty tilastollinen tutkimusaineisto, sen alueelliset ja ajalliset rajaukset sekä tutkimuksessa käytetyt aineiston analysointitavat. Sen jälkeen arvioidaan tutkimuksen ja tutkimusaineiston luotettavuutta sekä tutkimustuloksista tehtyjen johtopäätösten yleistävyyttä.

3.1 Tilastollinen tutkimusaineisto ja sen analysointitavat

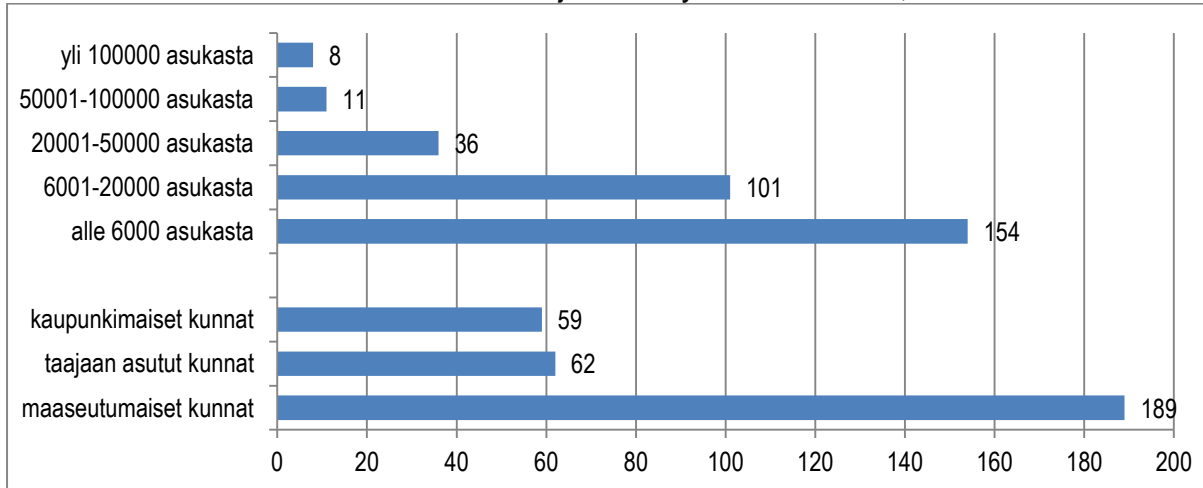
Tutkimusaineistona on käytetty valmista tilastoaineistoa, joka on viranomaisten internet-sivustoilla vapaasti saatavilla. Tutkimusaineistona on käytetty tilastokeskuksen kuntien talous- ja toimintatilastoja PX-Web-tietokannasta, lopullisia valtionosuuslaskelmia valtiovarainministeriön internet-sivuilta sekä Kelan sairaanhoitokorvaustilastoja Kelasto-tilastotietokannasta.

Tutkimuksessa on keskitytty tutkimusasetelman mukaisesti kuntien järjestämien peruspalvelujen kustannuksiin ja niiden verorahoitukseen sekä kuntien ja valtion väliseen rahoitussuhteeseen. Peruspalvelujen rahoituksessa on myös asiakasmaksutuloilla oma merkityksensä: yksityinen rahoitus on kuitenkin rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, koska se kuvastaa asiakkaiden omavastuuosuutta peruspalvelujen käytöstä eikä palvelujen verorahoitusta ja sen jakautumista kuntien ja valtion kesken.

Samalla perusteella tutkimuksessa tarkastellaan terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää vain niiltä osin kuin siihen ohjautuu valtionosuusjärjestelmän ulkopuolista verorahoitusta kunnalliselle terveydenhuollolle rinnakkaisten yksityisten terveyspalvelujen käytön korvauksina. Kelan sairausvakuutuksen muut etuuslajit, lääke- ja matkakustannusten korvaukset sekä kuntoutus on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niillä onkin tiettyjä yhtymäkohtia kunnalliseen terveydenhuoltoon. Työterveyshuoltoa on tarkasteltu lähinnä esimerkinomaisesti, ja yksityiseen sairausvakuutukseen perustuva terveyspalvelujen käyttö on rajattu kokonaan tutkimuksen ulkopuolelle.

Tarkemmin tutkittavaksi ajanjaksoksi on rajattu vuosi 2012, jolta on saatavissa tuoreimmat vertailukelpoiset tiedot sekä kuntien peruspalvelujen järjestämiskustannuksista että maksetuista peruspalvelujen valtionosuuksista. Keskittyminen yhden vuoden tietoihin perustuu myös tutkittavan aineiston mittavuuteen: tarkasteltavana on kyseisen vuoden kuntajaon mukaan yhteensä 310 kuntaa. Kuviossa 5 esitetään tutkimuskunnat asukasluvun ja tilastollisen kuntaryhmän mukaan luokiteltuna.

Kuvio 5. Tutkimuskunnat asukasluvun ja kuntaryhmän mukaan, vuoden 2012 tiedot



Lähde: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012.

Tutkimusaineisto kattaa 97 % Manner-Suomen kunnista. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautui Ahvenanmaan maakunta, jossa lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta ei lain 1 §:n mukaan sovelleta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautui myös Kainuun maakunta lukuun ottamatta Vaalan kuntaa sekä Pohjois-Karjalan maakunnasta kaksi kuntaa. Näiden kymmenen kunnan osalta kuntien talous- ja toimintatilastosta puuttui tutkimuksessa tarvittavia peruspalvelujen kustannustietoja. Kainuun hallintokokeilussa mukana olevat kunnat ostavat sosiaali-, terveys- ja opetuspalvelut kuntayhtymältä ja kustannukset kirjataan kuntien yleishallintoon (Tilastokeskus 2014b).

Edellä mainittujen kuntien peruspalvelujen kustannuksia koskevan tilastoaineiston puutteellisuus vaikuttaa Tilastokeskuksen aineistossa koko maan summatasoon. Niitä osin kuin kuntien peruspalvelujen kustannuksia koko maassa on haluttu erikseen arvioida, tilastoaineistosta puuttuvien kuntien osalta on käytetty peruspalvelujen valtionosuusperusteen laskennallisia kustannuksia. Menettely on epätarkka, mutta antaa kuvan kustannusten suuruusluokasta.

Peruspalvelujen järjestämiskustannusten muutoksia tutkimuskunnissa on tarkasteltu vuosilta 2010–2012 eli nykyisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän ajalta. Peruspalvelujen rahoitusvastuun jakautumista kuntien ja valtion kesken on tarkasteltu vuosien 2010–2012 sekä vuosien 2013–2014 tietojen pohjalta. Vuotta 2010 aiemman valtionosuusjärjestelmän rinnastaminen peruspalvelujen valtionosuuteen olisi ollut epätarkkaa ja työlästä, joskin valtionosuuksien määrän ja muutosten yleinen arviointi olisi ollut mahdollista. Rahoitusvastuun jakautumisen arviointia on tehty sekä tutkimuskuntien että koko maan osalta.

Tutkimusaineiston ensimmäisenä käsittelyvaiheena oli tarvittavan kunnittaisen tilastoaineiston keruu tietokannoista Excel-taulukkolaskentaohjelmassa käsiteltävässä muodossa. Koottu tilastoaineisto on edelleen järjestetty Excel-taulukoiksi vertailukelpoiseen muotoon. Peruspalvelujen nettokustannuksia koskevat tiedot on luokiteltu kuuteen eri peruspalvelun ryhmään. Päivähoidon kustannustiedot on koottu omaksi ryhmäkseen erilleen muusta sosiaalitoimesta: jaottelu perustuu mm. sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistuksessa sovellettavaan käytäntöön.

Kustannus- ja rahoitustiedot on tarvittaessa muutettu vertailukelpoisuuden vuoksi suhteutettuun muotoon euroa/asukas. Tilastoaineistossa esitystarkkuus on pyöristetty euromääräisissä luvuissa kokonaislukuun, prosenttiluvuissa yhteen desimaaliin. Tietojen vertailtavuuden vuoksi vuosien 2010 ja 2011 euromääräiset tiedot on defla-toitu vuoden 2012 rahan arvoon soveltuvaa hintaindeksiä käyttäen. Vuosien 2010–2012 kunnittaisissa vertailuissa on huomioitu 1.1.2011 toteutuneet kuntaliitokset.

Kuntien välinen peruspalvelujen kustannusvertailu edellyttää peruspalveluihin käytettyjen rahojen (nettokustannusten) suhteuttamista kuntien asukkaiden palvelutarpeisiin. Vasta näin voidaan saada vertailukelpoista tietoa siitä, millaisia kunnan palvelukustannukset ovat suhteessa muihin kuntiin ja maan keskitasoon. THL kokoaa vuosittain kunnittaiset vertailuaineistot terveyden- ja vanhustenhuollon palvelutarpeista ja tarvevakioiduista kustannuksista. Muista kuntien peruspalveluista ei kuitenkaan ollut saatavilla vastaavaa tilastoaineistoa palvelutarvevakioinnin tekemiseksi. Koska tarkoitus oli tutkia nimenomaan peruspalvelujen kokonaisuutta, terveyden- ja vanhustenhuollon tarvevakiointivertailua ei tehty erikseen. Tähän vaikutti myös se, että tut-

kimusaineistossa vanhustenhuollon kustannusten erottaminen muun sosiaali- ja terveystoimen kustannuksista olisi ollut epätarkkaa ja työlästä.

Peruspalvelujen kokonaisuuteen liittyvien kunnittaisten palvelutarpeiden arviointia on tehty peruspalvelujen laskennallisen valtionosuusperusteen avulla, koska järjestelmän laskentaperusteena käytetään erilaisia kuntien palvelutarpeita kuvaavia väestörakennetekijöitä ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattavia olosuhdetekijöitä. Tällöin vertailun perusoletuksena on ollut, että valtionosuusperusteen laskentatapa kuvaa palvelutarpeita ja niistä aiheutuvia kustannuksia oikein.

Tutkimusaineiston analysointivaiheessa tilastoaineistosta on Excel-taulukkolaskentaohjelman avulla laskettu erilaisia tunnuslukuja ja vertailuja ja laadittu erilaisia kaavioita tietojen visualisoimiseksi. Excel-taulukkolaskentaohjelmassa laadittua aineistoa on myös ladattu toisena analysointityökaluna käytettyyn Tilastokeskuksen avoimeen Tee oma karttaesitys -palveluun. Tällä työkalulla aineistosta on laadittu tutkimustuloksia visualisoivia kartoja ja hajontakuvioita sekä tutkittu muuttujien välisiä korrelaatioita.

Tarkemmat tiedot tutkimuksessa käytetystä tilastoaineistosta esitetään liitteessä 1 ja kooste keskeisestä tutkitusta tilastoaineistosta kunnittain vuodelta 2012 liitteessä 2.

3.2 Tutkimuksen pätevyys ja luotettavuus

Tutkimuksen luotettavuutta tiedon tuottajana voidaan arvioida reliabiliteetin ja validiteetin käsitteiden avulla. Reliabiliteetilla tarkoitetaan analyysin johdonmukaisuutta ja tutkimustyön tekemistä sillä tavoin huolellisesti, että tutkimuksen tuloksia voidaan pitää toistettavina. Validiteetilla tarkoitetaan sitä, että tutkimuksessa käytetyt mittausmenetelmät mittaavat juuri sitä tutkittavan ilmiön ominaisuutta, jota on tarkoitus mitata. Validiteetti liittyy myös aineistosta tehtyjen johtopäätösten luotettavuuteen.

Tässä tutkimuksessa luotettavuutta lisää virallisen tilastoaineiston käyttäminen:

- Tilastokeskuksen kokoama kuntien talous- ja toimintatilasto (Tilastokeskus 2014a) on virallinen SVT-tilasto. Tilaston laatuselosteen (Tilastokeskus 2014b)

mukaan tilasto on kaikki Suomen kunnat käsittävä kokonaistutkimus, jonka perusaineistona ovat mm. kunnilta kootut tiedot tilinpäätöksistä sekä toimintamenoista ja -tuloista tehtävittäin. Tilaston perustiedot kerätään suoraan kunnilta, terveydenhuollon toimintatiedot kerää Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL. Tilaston tietoja käytetään mm. kuntien valtionosuuksien määrittämiseen.

- Kuntien talous- ja toimintatilaston laatuselosteessa todetaan, että kuntien tilinpäätöstiedot kerätään kirjanpitolautakunnan kuntajaoston antamia sitovia tilinpäätöskaavoja noudattaen, joten näiden tietojen luotettavuus on hyvä. Kuntien toimintamenojen ja -tulojen tehtäväkohtaista jakautumista koskeva luokitus perustuu tilastokeskuksen ja Kuntaliiton antamaan ohjeeseen. Koska kuntien kirjanpidon luokittelurakenne riippuu kunnan organisaatiosta eikä siten aina noudata ohjeen mukaista tilastoluokitusta, kunnat eivät välttämättä kykene antamaan pyydettyjä tietoja täydellisesti ohjetta noudattaen. Tästä syystä tehtäväluokittaisten tietojen luotettavuus on selvästi tilinpäätöstietoja huonompi eivätkä tehtäväkohtaiset tiedot välttämättä ole täysin vertailukelpoisia kuntien kesken. Kuntien välisissä vertailuissa tehtäväkohtaiset nettokustannukset ovat vertailukelpoisempia kuin bruttomenot.
- Kelan sairaanhoitokorvaustilasto (Kela 2014a) on virallinen SVT-tilasto. Tilaston laatuselosteen (Kela 2014b) mukaan tilastot yksityisen sairaanhoidon kustannuksista maksetuista korvauksista tuottaa Kelan aktuaari- ja tilasto-osasto, joka toteuttaa Kelan lakisääteistä tilastointivelvoitetta. Tilaston tietolähteenä on sairaanhoitokorvausten etuusjärjestelmä. Sairaanhoitokorvaustilastoa käytetään kuvaamaan yksityisen avosairanhoidon palveluiden käyttöä. Tilaston ulkopuolelle jäävät alle etuuskohtaisen omavastuun jäävät korvaustapaukset sekä sellaiset korvaukseen oikeutetut, jotka eivät jostakin syystä sitä hae. Sairaanhoitokorvaustilastoon ei sisälly erityislainsäädäntöön (tapaturmavakuutus-, liikennevakuutus- ja sotilastapaturmalait) perustuvia sairaanhoitokustannusten korvauksia eikä vapaaehtoisista sairaanhoitovakuutuksista maksettuja korvauksia, joiden tilastoinnista vastaavat ko. korvauksia maksavat vakuutuslaitokset. Tilasto ei myöskään sisällä Kelan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta työterveyshuoltopalveluihin ohjautuvaa rahoitusta.
- Tutkimuksessa käytetyt valtiovarainministeriön lopulliset valtionosuuslaskelmat vuosilta 2010–2014 ovat ministeriön valtionosuuspäätösten virallisia liitemateriaaleja eli viranomaisaineistoa.

Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös tilastotieteellisten tutkimusmenetelmien käyttäminen. Tilastoanalyysillä on pyritty sekä kuvaamaan tutkimusaineistoa että selvittämään aineistosta riippuvuussuhteita ja yhteisvaihtelua. Tutkimustuloksia graafisesti havainnollistavien kuvioiden yhteydessä esitetään vertailuissa käytetyt muuttujat ja se, mitä kuviolla pyritään kuvaamaan. Tilastoaineiston, analyysin tulosten ja tuloksista tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten validiteettia on arvioitu koko tutkimusprosessin ajan. Tällöin on arvioitu sekä tilastoaineiston validiteettia vertailujen tekemisessä että tehtyjen tulkintojen ja johtopäätösten yhteyttä aiempaan tutkimukseen ja aiheesta käytävään tieteelliseen keskusteluun.

Tutkimusaineisto kattaa 97 % niistä kunnista, joissa lakia kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta sovelletaan. Kattavuus voidaan rinnastaa kokonaistutkimukseen, joten tutkimustulosten perusteella tehdyt johtopäätökset ovat yleistettävissä kaikkia Manner-Suomen kuntia koskeviksi.

4 PERUSPALVELUJEN KUSTANNUKSET JA VERORAAHOITUS

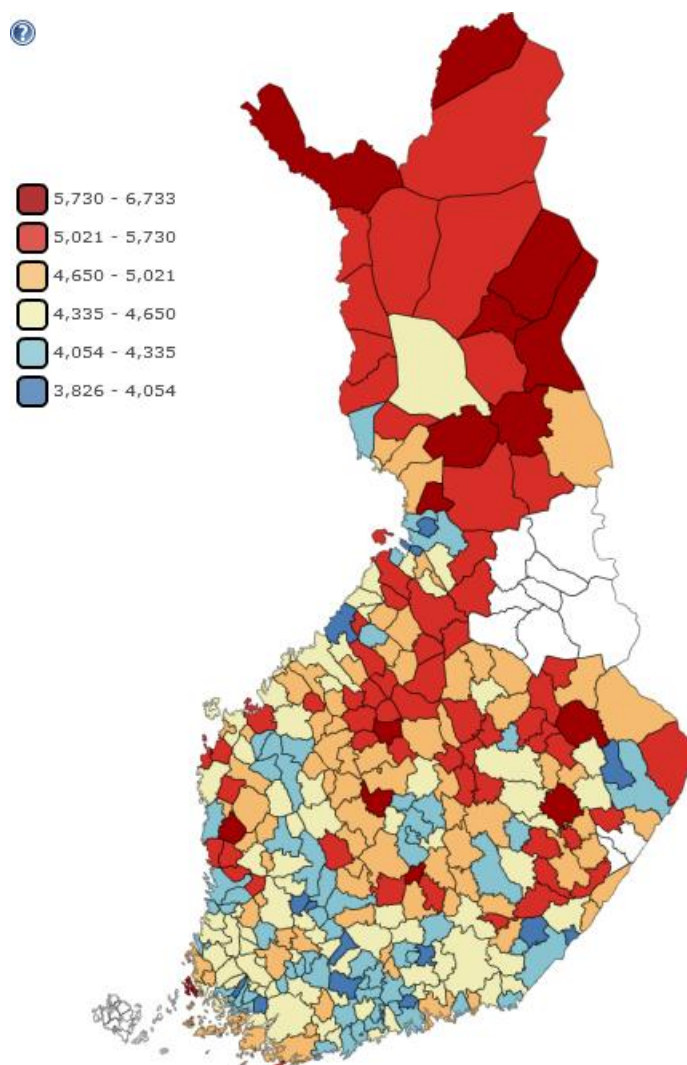
Luvussa esitellään tutkimusaineiston perusteella tehdyt havainnot ja tutkimustulosten tulkinnat. Aluksi tarkastellaan kuntien peruspalvelujen kustannuksia alueellisesta näkökulmasta ja pohditaan kuntien välisen kustannusvaihtelun taustalla vaikuttavia alue- ja väestörakenteeseen liittyviä tekijöitä. Tarkastelun kohteena ovat myös eri peruspalvelujen osuus kustannusten kokonaisuudesta sekä eri peruspalvelujen kunnittaista kustannusvaihtelua mahdollisesti selittävät tekijät. Kuntien peruspalvelujen toteutuneita kustannuksia vertaillaan palvelutarpeeseen ja samalla etsitään sellaisia kuntia, joiden peruspalvelut on toteutettu suhteellisen korkein tai edullisin kustannuksin.

Seuraavaksi selvitetään peruspalvelujen kustannuksissa ja rahoituksessa tapahtuneita muutoksia: miten eri peruspalvelujen nettokustannukset ovat reaalisesti muuttuneet, miten kustannusmuutos on vaihdellut kunnittain ja millaisia muutoksia peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmässä on tapahtunut. Kolmantena tarkastelun kohteena on kuntien ja valtion osuudet peruspalvelujen verorahoituksessa ja valtionosuusjärjestelmän tasauksen toimivuus. Lopuksi tutkitaan valtionosuusjärjestelmän ulkopuolista verorahoitusta peruspalveluihin terveydenhuollon monikanavaisessa rahoitusjärjestelmässä.

4.1 Peruspalvelujen kustannukset

Kuvion 6 kartasta voidaan nähdä peruspalvelujen asukaskohtaisten nettokustannusten alueellinen jakautuminen. Väestö- ja sosioekonomisen aluerakenteen kannalta ei ole mitenkään yllättävää, että peruspalvelujen järjestämisen kustannukset ovat pienempiä eteläisessä ja läntisessä Suomessa ja suurempia keskisessä, itäisessä ja pohjoisessa Suomessa. Kartta kertoo myös maakuntien sisäisistä kustannuseroista: kaupunkiseuduilla peruspalvelujen asukaskohtaiset kustannukset ovat selvästi pienempiä kuin syrjäisemmissä maaseutukunnissa.

Kuvio 6. Peruspalvelujen nettokustannukset tutkimuskunnissa 2012

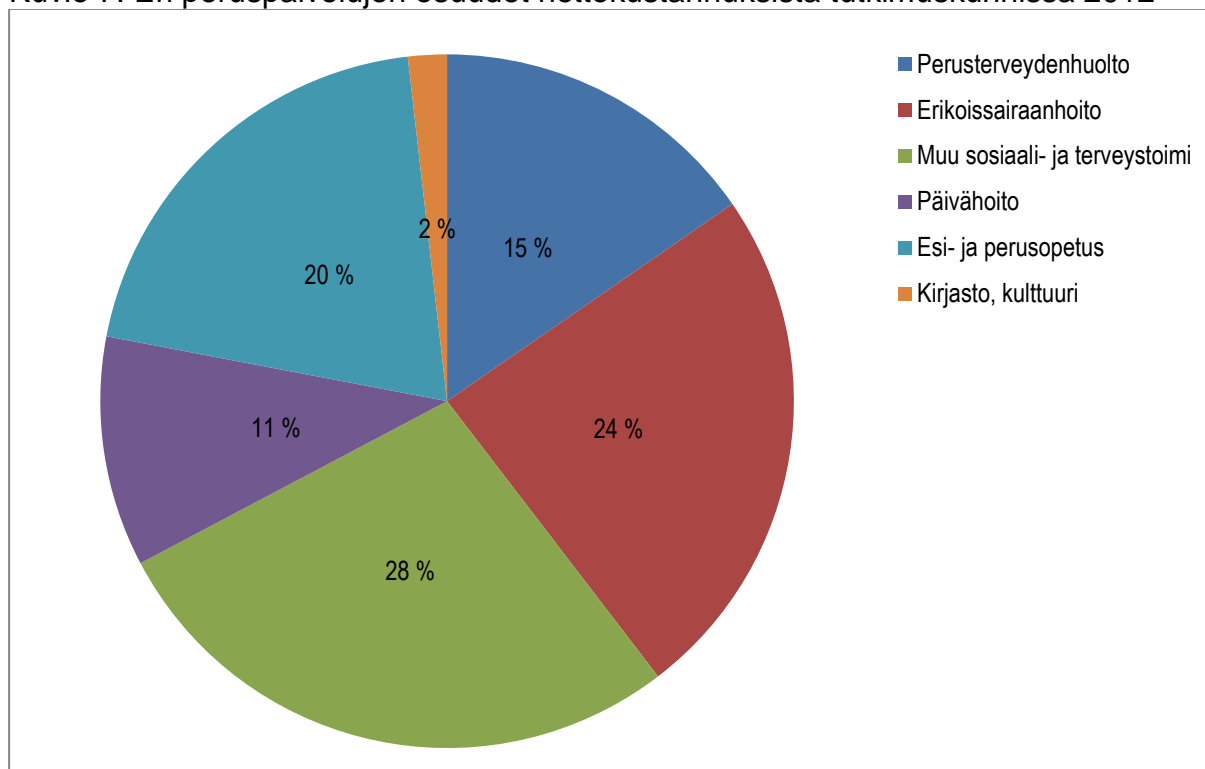


Euroa/asukas. Luokissa 5, 25, 50, 75 ja 95 prosenttipisteet.

Lähde: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012.

Kunnan asukasluvun vaikutus peruspalvelujen kustannusvaihteluun ei ole yhtä selkeä, vaikka kustannukset hivenen kasvavat asukasluvun pienentyessä (korrelaatio -0,2). Väestöllisellä huoltosuhteella kuvataan alle 15-vuotiaiden ja yli 64-vuotiaiden suhdetta työikäisiin: väestöllisen huoltosuhteen kasvaessa myös peruspalvelujen nettokustannukset kasvavat (korrelaatio 0,5). Korkeisiin peruspalvelujen kustannuksiin liittyy erityisesti yli 64-vuotiaiden suuri väestöosuus (korrelaatio 0,6). Vastaavasti alle 15-vuotiaiden väestöosuuden kasvaessa peruspalvelujen kustannukset pienenevät (korrelaatio -0,4).

Kuvio 7. Eri peruspalvelujen osuudet nettokustannuksista tutkimuskunnissa 2012



Prosenttiosuudet peruspalvelujen nettokustannuksista euroa/asukas tutkimuskuntien asukasluvun mukaan painotettuina keskiarvoina.

Lähde: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012.

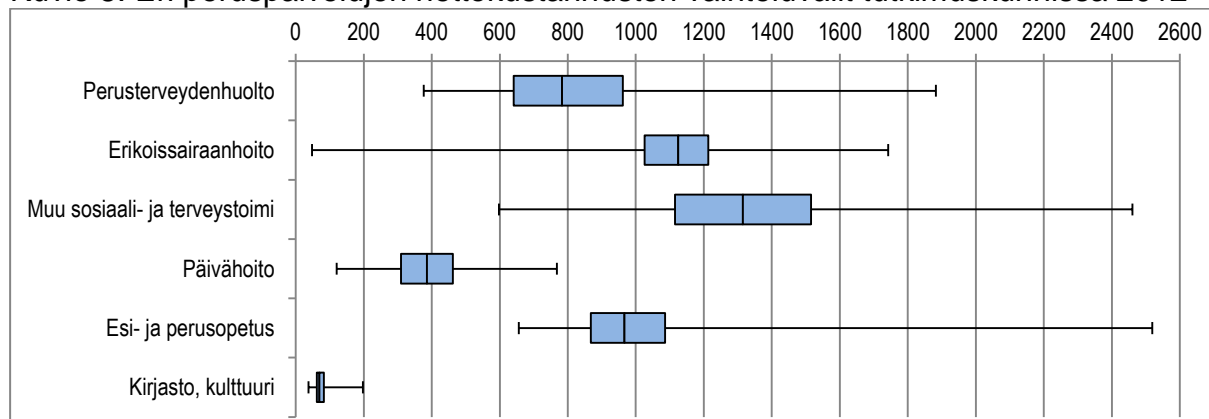
Kunnan väestörakenteen ja peruspalvelujen kustannusten välisiä riippuvuussuhteita selittää osaltaan eri peruspalvelujen ikäsidonnaisuus. Eri peruspalvelujen kustannusosuuksia esittävästä kuvio 7 voi todeta, että yli kaksi kolmasosaa kuntien peruspalvelujen nettokustannuksista aiheutuu terveys- ja sosiaalipalveluista, joiden tarve ja käyttö painottuvat vanhimpiin ikäluokkiin. Näiden peruspalvelujen kustannuksilla on vahva riippuvuussuhde yli 64-vuotiaiden osuuteen kunnan väestöstä (perusterveydenhuollon korrelaatio 0,6, erikoissairaanhoidon 0,5 ja muun sosiaali- ja terveystoimen 0,7).

Esi- ja perusopetuksen osuus peruspalvelujen kustannuksista on viidesosa ja päivähoidon noin kymmenesosa. Koska nämä peruspalvelut onkin tarkoitettu juuri nuorimmille ikäluokille, sekä päivähoidon että perusopetuksen kustannukset kasvavat selvästi alle 15-vuotiaiden väestöosuuden kasvaessa (päivähoidon korrelaatio 0,7, esi- ja perusopetuksen korrelaatio 0,6). Kunnissa, joissa päivähoidon kustannukset ovat korkeat, terveys- ja sosiaalipalvelujen kustannukset ovat selvästi pienemmät (päivähoidon kustannusten korrelaatio perusterveydenhuoltoon -0,5, erikoissairaan-

hoitoon -0,5 ja muuhun sosiaali- ja terveystoimeen -0,7). Esi- ja perusopetuksen kustannuksilla ei ole vastaavaa riippuvuussuhdetta sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksiin.

Eri peruspalvelujen asukaskohtaisten nettokustannusten vaihtelua kuntien välillä esitellään kuviossa 8. Vaikka kustannusten välillä onkin varsin suuria kuntakohtaisia vaihteluja, kustannusten vaihtelusta 50 % asettuu pääsääntöisesti kohtuullisen pienelle vaihteluvälille. Ylimpien ja alimpien kustannusten suuret erot keskimääräiseen voivat osittain johtua yksittäisistä tilastointivirheistä tai satunnaisista vuosivaihteluista. Varsinkin pienten kuntien erikoissairaanhoidon asukaskohtaisissa kustannuksissa voi olla suurta vuosittaista vaihtelua. Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja muun sosiaali- ja terveystoimen kustannuseroihin on muutenkin syytä suhtautua varovaisesti, koska erot voivat johtua kuntien erilaisista toimintatavoista sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Esimerkiksi kunnan painotus vanhustenhuollossa avopalveluihin voi näkyä suurena sosiaalitoimen vanhuspalvelujen kustannuksina mutta pienenä perusterveydenhuollon kustannuksena.

Kuvio 8. Eri peruspalvelujen nettokustannusten vaihteluvälit tutkimuskunnissa 2012



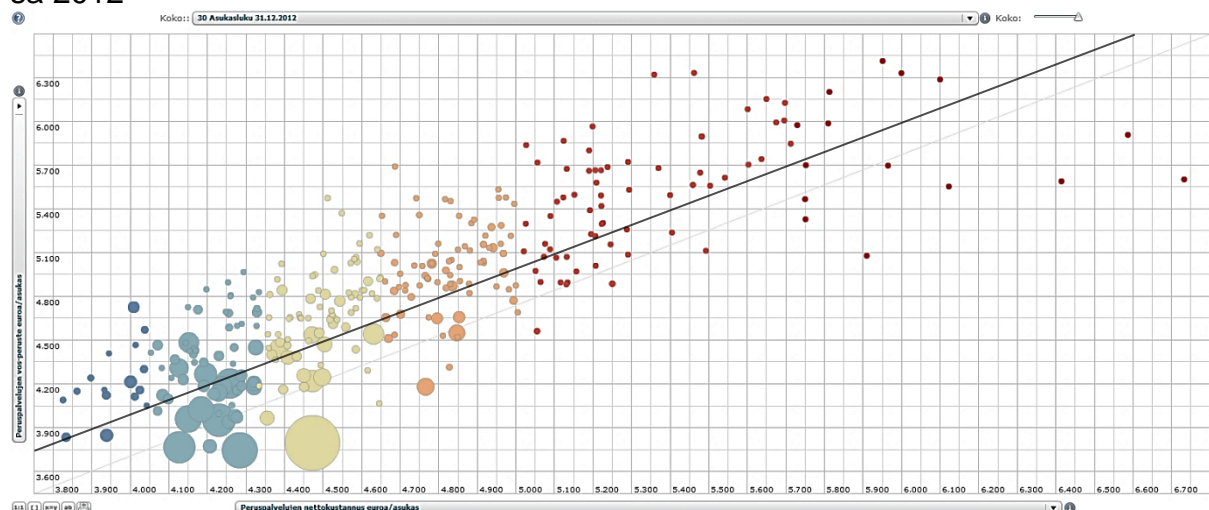
Euroa/asukas. Laatikon sisään asettuu 50 % nettokustannusten vaihtelusta ja viiva laatikon sisällä on nettokustannusten mediaani. Janojen päät kuvaavat alinta ja ylintä kustannusta.
Lähde: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012.

Kuntien välisissä kustannusvertailuissa on paikallaan huomioida myös, että vertailukohteena on nettokustannus, joka muodostetaan vähentämällä palvelun järjestämisen kustannuksista käyttötuotot. Kuntien peruspalveluissa käyttötuotot ovat pääasiassa tuloperusteisesti määräytyviä asiakasmaksuja. Sellaisissa kunnissa, joissa asukkaat ovat suhteellisen pienituloisia, käyttötuottojen kertymä palvelun osarahoi-

tuksena voi olla suhteellisesti pienempi, joten palvelun nettokustannuskin jää suhteessa suuremmaksi.

Peruspalvelujen asukaskohtaisten nettokustannusten vertailut kertovat, kuinka paljon kunnat käyttävät rahaa peruspalvelujen järjestämiseen. Asukaskohtaiset kustannukset eivät kuitenkaan kerro, miten rahankäytöllä on vastattu kunnan asukkaiden palvelutarpeisiin. Asukaskohtaisia kustannuksia ei myöskään voida käyttää kuntien palvelujen kustannustehokkuuden tai laadun vertailuun, koska niitä voidaan tulkita usealla keskenään ristiriitaisella tavalla. Korkea asukaskohtainen kustannus voi viestittää joko kunnan suuresta palvelutarpeesta, tarjottujen palvelujen korkeasta laadusta tai vaihtoehtoisesti palvelutuotannon ylikapasiteetista: palvelurakennetta ei ehkä ole sopeutettu vastaamaan palvelutarpeen muutoksia, toiminta on ylimitoitettua tai tehotomasti organisoitua. Matala asukaskohtainen kustannus voi puolestaan kertoa joko pienestä palvelutarpeesta, palvelujen puutteellisesta laadusta, kustannustehokkaasta palvelutuotannosta tai palvelutuotannon alikapasiteetista, jolloin palveluita ei ehkä tuoteta tarpeita vastaavasti tai toimitaan alimitoitettulla tavalla, esim. hyvin niukoin henkilöresurssein. Asukaskohtaisten kustannustietojen vertailtavuus edellyttää niiden suhteuttamista kuntien asukkaiden palvelutarpeisiin (ikä- ja tarvevakioinnit).

Kuvio 9. Peruspalvelujen nettokustannusten ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012



Vaaka-akselilla esitetään peruspalvelujen nettokustannus (euroa/asukas), pystyakselilla palvelutarvetta kuvaava peruspalvelujen valtionosuusperuste (euroa/asukas). Pisteiden koko kuvaa kunnan asukaslukua ja väri peruspalvelujen nettokustannusta kuvion 6 kartan mukaan. Viiva kuvaa kohtaa, jossa peruspalvelujen nettokustannus vastaa laskennallista valtionosuusperustetta.

Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012; Valtiovarainministeriö 2014b, lopullinen valtionosuuslaskelma 2012.

Kuvio 9 kuvaa kuntien peruspalvelujen nettokustannusten ja palvelutarvetta kuvaavan laskennallisen valtionosuusperusteen välistä suhdetta. Viivan yläpuolelle sijoittuvissa kunnissa peruspalvelut on toteutettu laskennallista edullisemmin, alapuolelle sijoittuvissa laskennallista kalliimmin. Pääsääntöisesti tutkimuskunnat ovat onnistuneet tuottamaan peruspalvelut palvelutarpeita vastaavin kustannuksin tai edullisemmin. Noin joka neljännessä kunnassa peruspalvelujen kustannukset ovat kuitenkin olleet laskennallista palvelutarvetta suuremmat.

Kuviosta 9 voi havaita myös, että palvelutarpeeseen suhteutettuna asukasluvultaan suurimmat kunnat ovat toteuttaneet asukkaidensa peruspalvelut pienempiä kuntia kalliimmin. Kunnan asukasluvun kasvaessa peruspalvelujen suhteellinen kalleus lisääntyy (korrelaatio 0,6). Samoin peruspalvelujen suhteellinen kalleus lisääntyy kunnan verotulojen kasvaessa (korrelaatio 0,5).

Voisi olettaa, että palvelutarpeeseen suhteutetulla kustannuksella olisi myös yhteys kunnan väestömuutokseen. Riippuvuussuhteiden tarkastelussa tälle oletukselle ei kuitenkaan löydy selvää vahvistusta: positiivisen väestömuutoksen korrelaatio suhteelliseen kalleuteen on -0,1 ja suhteelliseen edullisuuteen -0,2, vastaavasti negatiivisen väestömuutoksen korrelaatio suhteelliseen kalleuteen on 0,2 ja suhteelliseen edullisuuteen -0,1.

Taulukkoon 1 on koottu tietoja tutkimuskunnista, joissa peruspalvelujen nettokustannus poikkeaa 5 % tai enemmän valtionosuusperusteen kuvaamasta palvelutarpeesta. Yli 100 000 asukkaan kunnista puolet sijoittuu suhteellisen kalliiden kuntien joukkoon, keskisuurista 50 000–100 000 asukkaan kunnista yli kolmannes. Asukasluvultaan pienimmistä ja maaseutumaisista kunnista suhteellisen kalliita on selvästi vähemmän kuin joka kymmenes.

Taulukon 1 suhteellisen edullisten kuntien joukossa on lähes puolet pienistä alle 6 000 asukkaan kunnista ja samoin lähes puolet maaseutumaisista kunnista. 6 000–20 000 asukkaan kunnista edullisten joukkoon sijoittuu kaksi viidesosaa. Toisaalta suhteellisen edullisten kuntien joukossa on kaupunkimaisista kunnista joka viides ja keskisuurista 50 000–100 000 asukkaan kunnista joka kymmenes. Yli 50 000 asukkaan kunnista suhteellisen edullisten joukkoon sijoittuu vain Pori.

Taulukko 1. Suhteelliset kalliit ja edulliset tutkimuskunnat 2012

Suhteellisen kalliit kunnat (peruspalvelujen nettokustannuksen ero valtionosuusperusteeseen -5 % tai enemmän)		
Asukasluvun mukaan:	Lukumäärä	Osuus ryhmän kunnista
alle 6000 asukkaan kunta	12	7,8 %
6001-20000 asukkaan kunta	9	8,9 %
20001-50000 asukkaan kunta	5	13,9 %
50001-100000 asukkaan kunta	4	36,4 %
yli 100000 asukkaan kunta	4	50,0 %
Kuntaryhmän mukaan:	Lukumäärä	Osuus ryhmän kunnista
kaupunkimaisia kunta	15	25,4 %
taajaan asuttuja kunta	5	8,1 %
maaseutumaisia kunta	14	7,4 %

Suhteellisen edulliset kunnat (peruspalvelujen nettokustannuksen ero valtionosuusperusteeseen +5 % tai enemmän)		
Asukasluvun mukaan:	Lukumäärä	Osuus ryhmän kunnista
alle 6000 asukkaan kunta	71	46,1 %
6001-20000 asukkaan kunta	40	39,6 %
20001-50000 asukkaan kunta	6	16,7 %
50001-100000 asukkaan kunta	1	9,1 %
yli 100000 asukkaan kunta		0,0 %
Kuntaryhmän mukaan:	Lukumäärä	Osuus ryhmän kunnista
kaupunkimaisia kunta	12	20,3 %
taajaan asuttuja kunta	17	27,4 %
maaseutumaisia kunta	89	47,1 %

Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012; Valtiovarainministeriö 2014b, lopullinen valtionosuuslaskelma 2012.

Taulukossa 2 on listattuna 30 suhteellisen kallista ja edullista tutkimuskuntaa. Suhteessa kalliiden kuntien joukossa on neljä asukasluvultaan suurimpiin kuuluvaa kaupunkia ja lähes puolet Uudenmaan maakunnan kunnista. Suhteellisen kalliiden kuntien joukossa on viisi erityisen harvan asutuksen kuntaa Lapista.

Suhteellisen edulliset kunnat ovat pääsääntöisesti pienimpiä alle 6 000 asukkaan kunta. Edullisimpien kuntien joukossa on seitsemän kuntaa Pohjois-Pohjanmaalta eli viidesosa maakunnan kunnista.

Taulukko 2. 30 suhteellisen kallista ja edullista tutkimuskuntaa 2012

30 suhteellisen kallista kuntaa			30 suhteellisen edullista kuntaa		
	Asukasluku 31.12.2012	Peruspalvelujen nettokustannuksen ero valtionosuus- perusteeseen %		Asukasluku 31.12.2012	Peruspalvelujen nettokustannuksen ero valtionosuus- perusteeseen %
Yli-Ii	2 149	-20,2 %	Rautjärvi	3 784	17,6 %
Helsinki	603 968	-17,9 %	Miehikkälä	2 177	17,6 %
Enontekiö	1 880	-16,4 %	Merijärvi	1 176	15,3 %
Savukoski	1 127	-14,8 %	Ylitornio	4 556	15,2 %
Espoo	256 824	-14,4 %	Imatra	28 294	15,1 %
Siuntio	6 170	-14,3 %	Utajärvi	2 950	13,9 %
Vaasa	60 947	-14,0 %	Rautavaara	1 813	13,7 %
Kauniainen	8 910	-11,9 %	Kristiinankaupunki	7 055	13,5 %
Pelkosenniemi	963	-11,5 %	Isokyrö	4 886	13,4 %
Järvenpää	39 646	-11,5 %	Kangasniemi	5 839	13,3 %
Hanko	9 267	-10,8 %	Virolahti	3 487	13,1 %
Utsjoki	1 285	-10,3 %	Sysmä	4 178	13,0 %
Nurmijärvi	40 719	-9,8 %	Kuhmoinen	2 438	12,8 %
Vantaa	205 312	-9,6 %	Pyhäntä	1 566	12,6 %
Tuusula	37 936	-8,0 %	Polvijärvi	4 728	12,5 %
Kustavi	889	-7,9 %	Tammela	6 542	12,2 %
Vihti	28 674	-7,8 %	Soini	2 329	11,9 %
Kaskinen	1 382	-7,6 %	Kalajoki	12 625	11,6 %
Reisjärvi	2 961	-7,5 %	Pyhäjoki	3 311	11,6 %
Sodankylä	8 834	-7,5 %	Tervola	3 339	11,5 %
Kirkkonummi	37 567	-7,4 %	Padasjoki	3 333	11,5 %
Kärkölä	4 772	-7,3 %	Karstula	4 376	11,4 %
Tampere	217 421	-7,1 %	Parkano	6 918	11,4 %
Karjalohja	1 476	-6,7 %	Nurmes	8 308	11,3 %
Kotka	54 873	-6,5 %	Forssa	17 727	11,3 %
Naantali	18 824	-6,5 %	Lumijoki	2 059	11,3 %
Nummi-Pusula	6 186	-6,2 %	Kihniö	2 147	11,0 %
Kuopio	98 649	-6,0 %	Taivassalo	1 682	10,9 %
Rovaniemi	60 877	-6,0 %	Taipalsaari	4 840	10,5 %
Muurame	9 569	-5,9 %	Taivalkoski	4 313	10,5 %

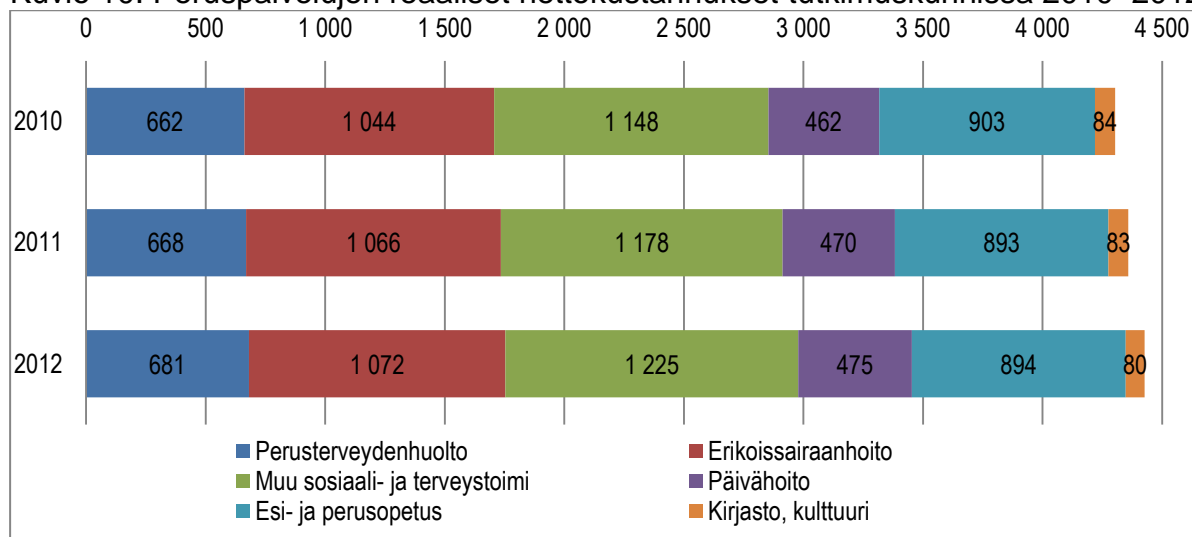
Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012; Valtiovarainministeriö 2014b, lopullinen valtionosuuslaskelma 2012.

Tutkimuskuntien yhteenlasketut peruspalvelujen nettokustannukset olivat yhteensä reilut 23,5 miljardia euroa. Kahdeksan suurimman tutkimuskunnan eli yli 100 000 asukkaan kuntien osuus oli kolmasosa (33,8 %) kaikista kustannuksista). Kuten edellä on todettu, näissä kunnissa peruspalvelut on myös toteutettu palvelutarpeeseen nähden suhteellisen kalliisti. Vastaavasti 189 pienimmän, alle 6 000 asukkaan kuntien osuus kaikista kustannuksista oli kymmenesosa (10,6 %). Näistä kunnista noin kaksi kolmesta onnistui toteuttamaan peruspalvelunsa palvelutarvetta vastaavin kustannuksin tai edullisemmin, ja lähes puolet suhteellisen edullisesti.

4.2 Peruspalvelujen kustannusten ja rahoituksen muutokset

Kuviossa 10 esitetään peruspalvelujen reaalisten nettokustannusten euromääräinen muutos tutkimuskunnissa vuosina 2010–2012. Vuodesta 2010 vuoteen 2012 peruspalvelujen nettokustannukset kasvoivat reaalisesti 2,9 % eli noin 1,5 % vuodessa.

Kuvio 10. Peruspalvelujen reaaliset nettokustannukset tutkimuskunnissa 2010–2012



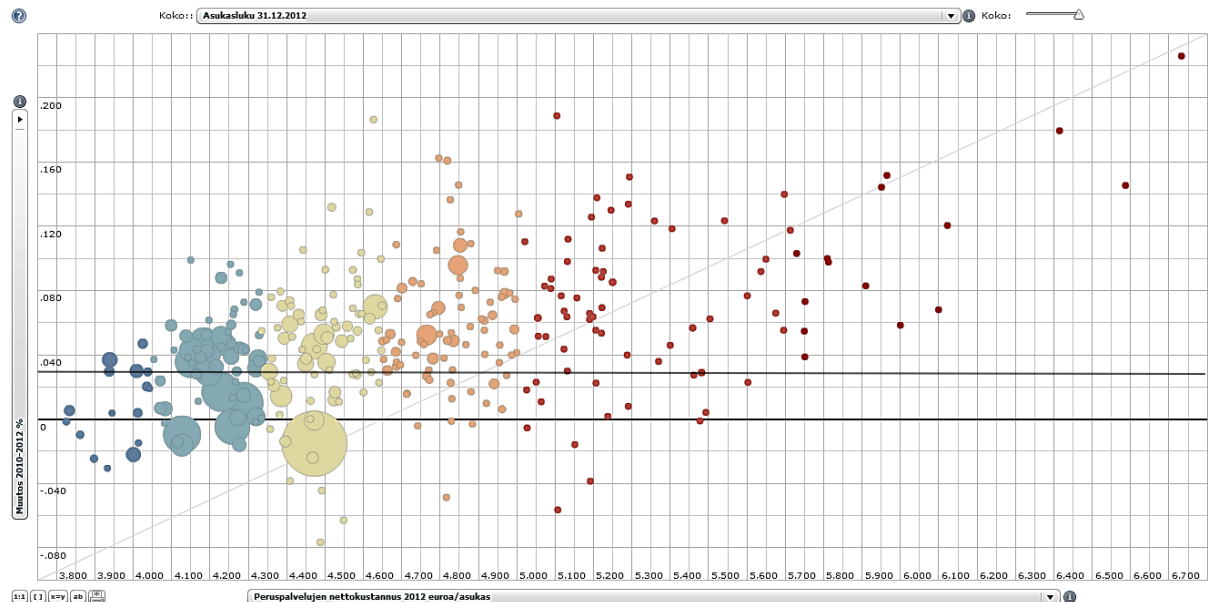
Euroa/asukas tutkimuskuntien asukasluvun mukaan painotettuna keskiarvona vuoden 2012 rahassa. Lähde: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilastot 2010, 2011 ja 2012; Tilastokeskus 2014c, kuntien peruspalvelujen hintaindeksi (KUPHI, 2005=100).

Sosiaali- ja terveystoimen kustannusten osalta reaalin kasvu oli 4,3 % eli keskimäärin 2,2 % vuodessa: muutos oli suurinta muussa sosiaali- ja terveystoimessa, jossa kustannukset kasvoivat kahdessa vuodessa reaalisesti 6,7 %. Perusterveydenhuollossa kustannukset kasvoivat reaalisesti 2,9 % ja erikoissairaanhoidossa 2,7 %. Päivähoidon kustannukset kasvoivat reaalisesti 2,8 %. Esi- ja perusopetuksen kustannukset laskivat reaalisesti -1,0 %, kirjaston ja yleisen kulttuuritoimen -4,0 %.

Erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kustannusten kasvu on ollut maltillista: keskimääräinen kustannusten muutos oli molemmissa alle 1,5 % vuodessa. Vaikuttaa siltä, että väestön ikääntymisestä aiheutuva palvelutarpeiden kasvupaine on onnistuttu ottamaan kunnissa vastaan sosiaalitoimen vanhustenhuollon avopalveluissa. Muun sosiaalitoimen kustannuksissa reaalista kasvua oli noin 3,4 % vuodessa.

Esi- ja perusopetuksen kustannusten reaalin väheneminen noin -0,5 % vuosivauhtia viestittää kuntien palvelujen sopeuttamisesta nuorten ikäluokkien pienenemiseen. Päivähoidon kustannuskehitys ei näytä sopeutuneen vastaavalla tavalla, vaan kustannukset ovat reaalisesti kasvaneet keskimäärin 1,4 % vuodessa. Kirjaston ja kulttuurin kustannusten selvä aleneminen noin -2,0 % vuodessa voi kuvastaa kuntatalouden tiukkaa tilannetta, jossa peruspalvelujen järjestämisen niukat resurssit on kunnissa kohdistettu ensisijaisesti lakisääteisten subjektiivisten palvelujen toteuttamiseen.

Kuvio 11. Peruspalvelujen nettokustannusten reaalin muutos tutkimuskunnissa 2010–2012



Vaaka-akselilla esitetään peruspalvelujen nettokustannus vuonna 2012 (euroa/asukas), pystyakselilla peruspalvelujen nettokustannuksen reaalin muutos prosentteina vuoden 2010 nettokustannuksista vuoden 2012 rahassa. Pisteiden koko kuvaa kunnan asukaslukua ja väri peruspalvelujen nettokustannusta kuvion 6 kartan mukaan. Viiva kuvaa tutkimuskuntien asukasluvun mukaan painotettua keskiarvona laskettua nettokustannusten keskimääräistä reaalista muutosta (+2,9 %).

Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilastot 2010 ja 2012; Tilastokeskus 2014c, kuntien peruspalvelujen hintaindeksi (KUPHI, 2005=100).

Kuvio 11 kuvaa peruspalvelujen nettokustannusten reaalista muutosta vuodesta 2010 vuoteen 2012 kunnittain. Viivan yläpuolelle sijoittuvissa kunnissa reaalin kustannusmuutos oli tutkimuskuntien painotettua keskiarvoa suurempi, alapuolelle sijoittuvissa pienempi. Nettokustannukset reaalisesti laskivat 32 tutkimuskunnassa: tähän joukkoon pääsivät suurista yli 100 000 asukkaan kunnista Helsinki, Vantaa ja Turku, keskisuurista 50 000–100 000 asukkaan kunnista Lappeenranta ja Salo sekä 20 000–50 000 asukkaan kunnista Nokia ja Vihti. Kustannusmuutos oli keskiarvoa

pienempi myös suurista kunnista Espoossa ja Tampereella sekä keskisuurista kunnista Hämeenlinnassa.

Kuvion 11 mukaan 36 tutkimuskunnassa peruspalvelujen nettokustannukset kasvoivat reaalisesti yli 10 %. Nämä kunnat olivat pääosin pieniä alle 6 000 asukkaan kuntia, joissa poikkeuksellisen suuri muutos voi osin johtua vuotuisista tilastovaihteluista. 20 000–50 000 asukkaan kuntiin kuuluvassa Raaseporissa reaalinen kustannusmuutos oli yli 10 % ja yli 50 000 asukkaan Kotkassa varsin lähellä sitä eli 9,6 %.

Samalla kun peruspalvelujen nettokustannukset kasvoivat vuosina 2010–2012 tutkimuskunnissa reaalisesti 2,9 %, tutkimuskuntien saamien peruspalvelujen valtionosuuksien reaalinen kasvu oli vain 0,7 %. Palvelutarpeita kuvaavan peruspalvelujen laskennallisen valtionosuusperusteen reaalinen muutos koko maassa oli samalla aikajaksolla 5,6 %. Valtion ja kuntien välistä rahoitusvastuun jakoa koko maan tasolla kuvaava valtionosuusprosentti vuonna 2010 oli 34,08 %, vuoden 2012 toteutetun peruspalvelujen valtionosuusleikkauksen jälkeen valtionosuusprosentti putosi 31,42 prosenttiin. Vuodesta 2010 vuoteen 2012 valtionosuusjärjestelmässä määrätty kunnan omarahoitusosuus kasvoi reaalisesti peräti 8,9 %.

Taulukkoon 3 on koottu peruspalvelujen laskennallisen valtionosuusperusteen, valtionosuusprosentin ja kuntien omarahoitusosuuden nimelliset muutokset vuosina 2010–2014. Vuonna 2012 aloitetut valtionosuusleikkaukset ovat jatkuneet edelleen vuosina 2013 ja 2014. Leikkaukset on toteutettu valtionosuusprosenttia alentamalla: vuodesta 2010 valtionosuusprosentti on pienentynyt 4,51 prosenttiyksikköä, eli valtio on peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimaantulon jälkeen vähentänyt neljässä vuodessa rahoitusosuuttaan peruspalveluihin -13,2 %. Valtionosuusprosentin pienentäminen on samalla kasvattanut kuntien omarahoitusosuutta, jonka nimellinen muutos vuodesta 2010 vuoteen 2014 on ollut 27,2 %.

Taulukko 3: Peruspalvelujen laskennallisen valtionosuusperusteen, valtionosuusprosentin ja kuntien omarahoitusosuuden muutokset 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Peruspalvelujen valtionosuusperuste, nimelliset hinnat	20 749 748 895	21 316 047 938	23 402 998 978	24 412 474 485	25 159 770 164
Muutos edellisvuodesta, %		2,7 %	9,8 %	4,3 %	3,1 %
Valtionosuusprosentti	34,08 %	34,11 %	31,42 %	30,91 %	29,57 %
Muutos edellisvuodesta, %		0,1 %	-7,9 %	-1,6 %	-4,3 %
Kunnan omarahoitusosuus, nimelliset hinnat	2 581,36	2 638,32	3 001,49	3 136,92	3 282,60
Muutos edellisvuodesta, %		2,2 %	13,8 %	4,5 %	4,6 %

Lähde: Valtiovarainministeriö 2014b, lopulliset valtionosuuslaskelmat 2010–2014.

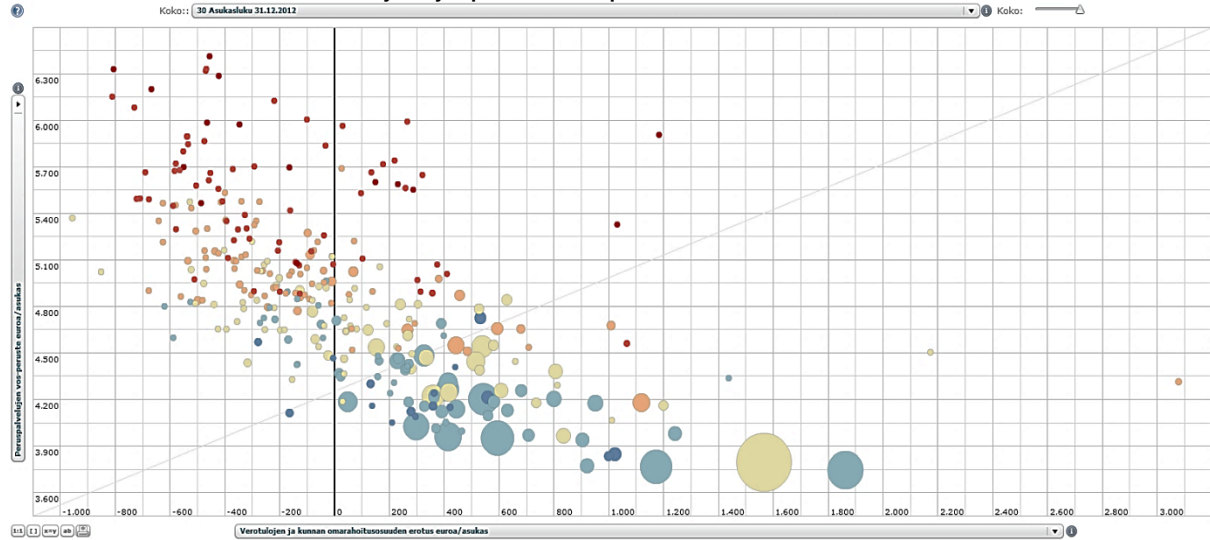
Valtionosuusjärjestelmän tunnistaman laskennallisen palvelutarpeen kasvun aiheuttama kustannuslisäys on selkeästi jäänyt kokonaan kuntien rahoitusvastuulle. Tutkimusaineiston perusteella voi todeta kuntien selvinneen tästä haasteesta laskennalliseen palvelutarpeeseen nähden maltillisella peruspalvelujen nettokustannusten nousulla.

Valtion rahoitusosuuden vähentyminen kuitenkin näkyy kuntien taloudessa suhteellisen velkaantuneisuuden kasvuna: vuonna 2010 koko maan kuntien suhteellinen velkaantuneisuus oli 44,5 %, vuonna 2012 jo 48,3 %. Kuntien suhteellinen velkaantuneisuus on siis kahdessa vuodessa kasvanut 8,5 %, mikä vastaa valtionosuusjärjestelmän kunnan omarahoitusosuudessa reaalisesti tapahtunutta muutosta.

4.3 Kuntien ja valtion osuudet peruspalvelujen rahoituksessa

Kuviossa 12 esitetään tutkimuskuntien asukaskohtaisen verotulon vaihtelua, sen suhdetta peruspalvelujen laskennalliseen omarahoitusosuuteen ja peruspalvelujen laskennalliseen palvelutarpeeseen vuoden 2012 tietojen pohjalta. Kuviossa vaak akselin nollaviivan vasemmalle puolelle sijoittuvien kuntien verotulot ovat peruspalvelujen laskennallista omarahoitusosuutta pienemmät. Nämä kunnat eivät siis selviäisi peruspalvelujen järjestämisestä ilman valtionosuuden tasausta, vaikka käyttäisivät peruspalveluihin kaikki verotulonsa. Kuviosta voi havaita, että suurin osa näistä kunnista on asukasluvultaan pieniä ja palvelutarpeiltaan suuria.

Kuvio 12. Kunnan verotulojen ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012



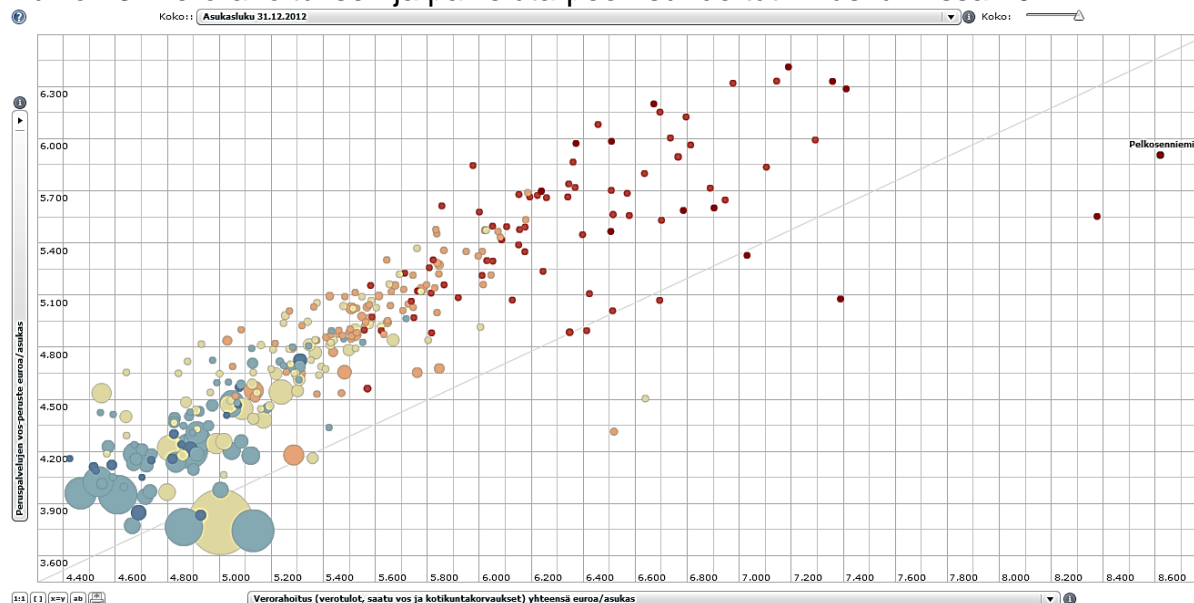
Vaaka-akselilla esitetään kunnan verotulojen ja peruspalvelujen omarahoitusosuuden erotus (euroa/asukas), pystyakselilla kunnan palvelutarvetta kuvaava peruspalvelujen valtionosuusperuste (euroa/asukas). Pisteiden koko kuvaa kunnan asukaslukua ja väri peruspalvelujen nettokustannusta kuvion 6 kartan mukaan. Vaaka-akselin nollaviiva kuvaa kohtaa, jossa kunnan verotulot ovat peruspalvelujen omarahoitusosuuden suuruiset (3001,49 euroa/asukas vuonna 2012).

Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012; Valtiovarainministeriö 2014b, lopullinen valtionosuuslaskelma 2012.

Kunnan verotulojen tulisi tuki riittää peruspalvelujen lisäksi myös muiden lakisääteisten kuntapalvelujen järjestämiseen ja välttämättömiin investointeihin. Kuvion 12 perusteella vaikuttaa, että vain suurimmissa kunnissa verotulot ovat riittävän suuret. Verotulot yleensä kasvavat kunnan asukasluvun suurentuessa (korrelaatio 0,4) ja ne ovat kaupunkimaisissa kunnissa pääsääntöisesti suuremmat kuin maaseutumaisissa. Väestöllisen huoltosuhteen kasvaessa verotulot pienentyvät (korrelaatio -0,6).

Kuviosta 13 voi havaita, että kunnan verotulojen ja peruspalvelujen valtionosuuden muodostama verorahoitus on suurin siellä, missä peruspalvelujen palvelutarpeet ja nettokustannuksetkin ovat suurimmat. Verorahoituksen suuruudella on selvä riippuvuussuhde palvelutarpeeseen (korrelaatio 0,9), samoin peruspalvelujen nettokustannukseen (korrelaatio 0,9). Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän voi siis katsoa toimivan oikeasuuntaisesti (vrt. Helin 2010, 80).

Kuvio 13. Verorahoituksen ja palvelutarpeen suhde tutkimuskunnissa 2012



Vaaka-akselilla esitetään peruspalvelujen verorahoitus eli kunnan verotulot ja saatu peruspalvelujen valtionosuus (euroa/ asukas), pystyakselilla kunnan palvelutarvetta kuvaava peruspalvelujen valtionosuusperuste (euroa/ asukas). Pisteiden koko kuvaa kunnan asukasluvua ja väri peruspalvelujen nettokustannusta kuvion 6 kartan mukaan.

Lähteet: Tilastokeskus 2014a, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012; Valtiovarainministeriö 2014b, lopullinen valtionosuuslaskelma 2012.

4.4 Valtionosuusjärjestelmän ulkopuolinen verorahoitus peruspalveluihin

Kuntien järjestettäväksi kuuluvien peruspalvelujen kustannuksia ja verorahoitusta arvioitaessa on paikallaan selvittää kunnallisen palvelujärjestelmän rinnalla myös yksityisten terveystalusten käyttöön ohjautuvia rahavirtoja. Kelan sairaanhoitovakuutuksen korvaukset perustuvat kokonaan verorahoitukseen: rahaston varat kootaan terveysveron luonteisella sairaanhoitomaksulla verovelvollisten tuloista ja valtion budjettirahoituksesta. Kunnallisen perusterveydenhuollon rinnalla toimivaa työterveyshuoltoa arvioidaan lähinnä esimerkinomaisesti, koska sen korvaukset rahoittavan työtulovakuutuksen rahastoon ei ohjaudu vastaavalla tavalla verorahoitusta.

Kela maksoi sairausvakuutuksesta yksityisten avosairaanhoitopalvelujen käytöstä korvauksia vuonna 2012 koko maassa lähes 278,3 miljoonaa euroa, mikä on asukasta kohti laskettuna noin 51 euroa/asukas. Taulukosta 4 näkyy eri etuuslajeista maksetut korvaukset ja korvattujen palvelujen väestöosuudet. Yksityislääkäreiden palveluita käyttäneiden väestöosuus oli reilusti yli neljännes, yksityisten terveysyritysten

tarjoamia tutkimuksia ja hoitoja käyttäneiden noin viidennes. Yksityistä hammashoitoa käytti vuonna 2012 väestöstä joka viides. Pääosa yksityisen hammashoidon käyttäjistä on aikuisia, koska alle 18-vuotiaille kouluterveydenhuolto tarjoaa pääosan hammashoidosta (Miettinen ym. 2013, 19–20).

Taulukko 4: Kelan sairaanhoitovakuutuksesta maksetut korvaukset yksityisten avosairaanhoitopalvelujen käytöstä koko maassa 2012

Etuuslaji	Väestöosuus, %	Korvaukset, euroa
Lääkäripalkkiot	29,7 %	72 921 373
Hammashoito	19,8 %	126 239 448
Tutkimus ja hoito	20,4 %	79 114 784
Yhteensä		278 275 605

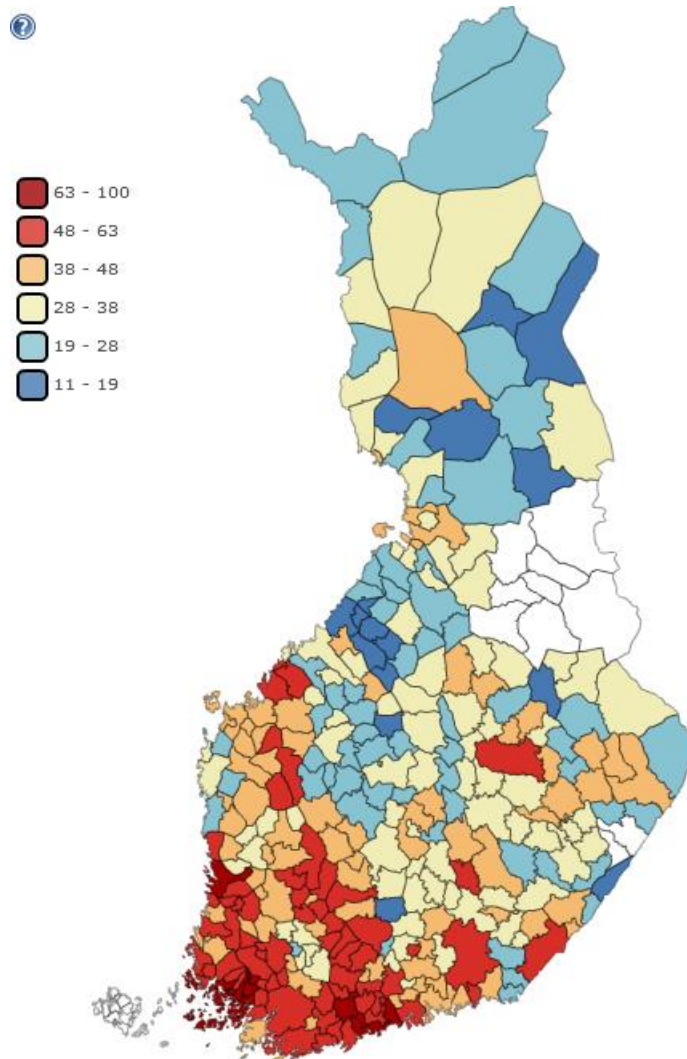
Lähde: Kela 2014a, sairausvakuutuskorvaustilasto 2012.

Tutkimuskuntiin vuonna 2012 maksetut sairaanhoitokorvaukset olivat asukasluvun mukaan painotettuna keskiarvona valtakunnan keskiarvoa vastaavasti 51 euroa/asukas. Samana vuonna tutkimuskuntien perusterveydenhuollon avopalvelujen (hammashoito mukaan lukien) nettokustannukset olivat asukasluvun mukaan painotettuna keskiarvona 459 euroa/asukas. Yksityisten terveyspalvelujen käytöstä maksetut korvaukset vastaavat 11,1 % prosenttia kuntien perusterveydenhuollon avohoitopalvelujen nettokustannuksista.

Yksityisten hammashoitopalvelujen käytöstä maksetut sairaanhoitokorvaukset olivat asukasluvun mukaan painotettuna keskiarvona 23 euroa/asukas, ja kunnallisen perusterveydenhuollon hammashoidon nettokustannus vastaavasti 77 euroa/asukas. Yksityisten hammashoitopalvelujen käyttöön ohjautui Kelan sairaanhoitokorvausten kautta 29,9 % kunnallisen hammashoidon nettokustannuksia vastaava määrä verorahoitusta.

Kuvion 14 kartasta voidaan nähdä Kelan maksamien sairaanhoitokorvausten alueellinen kohdentuminen tutkimuskuntiin. Yksityisten palvelujen käyttö keskittyy eteläiseen ja läntiseen Suomeen sekä kaupunkiseuduille. Yksityisten palvelujen käyttö lisääntyy verotettavien tulojen kasvaessa (korrelaatio 0,7) ja kunnan asukasluvun kasvaessa (korrelaatio 0,4). Kaupunkimaisiin kuntiin ohjautuu korvauksia yksityisten terveyspalvelujen käytöstä enemmän kuin maaseutumaisiin kuntiin.

Kuvio 14. Kelan sairaanhoitovakuutuksesta maksetut korvaukset yksityisten avosairaanhoitopalvelujen käytöstä tutkimuskunnissa 2012



*Euroa/asukas. Luokissa 5, 25, 50, 75 ja 95 prosenttipisteet.
Lähde: Kela 2014a, sairausvakuutuskorvaustilasto 2012.*

Yksityisten terveyspalvelujen käytön sairausvakuutuskorvauksia on pidetty kunnallisia palveluja täydentävänä osana terveydenhuoltojärjestelmää. Toisaalta yksityisten terveyspalvelujen tukeminen verovaroista on varsinkin kaupunkiseuduilla voinut johtaa tilanteeseen, jossa palvelujen järjestämisvastuussa olevien kuntien terveyspalveluja tarjotaan kysyntään nähden niukasti. Tutkimusaineistosta voi varsinkin hammashoidon osalta todeta, että sairausvakuutuskorvauksella tuetusta yksityisestä terveyspalvelusta on tullut suorastaan julkista palvelua korvaavaa.

Vuonna 2010 työnantajien tarjoaman työterveyshuollon piiriin korvausluokassa II eli sairaanhoidossa kuului noin 1,7 milj. työntekijää, noin puolet työikäisestä väestöstä.

Työterveyshuollon sairaanhoitopalveluista työnantajille maksetut korvaukset olivat vuoden 2012 rahassa noin 172 miljoonaa euroa (Kela 2014c, työterveyshuoltotilasto). Vertailun vuoksi asukasta kohti laskettuna tämäkin rahavirta on keskimäärin lähes 32 euroa/asukas. Alueellista jakautumista ei voitu tarkemmin arvioida, koska kunnittaista vertailutietoa työterveyshuollon kustannuksista ei ollut saatavilla.

Työterveyshuolto kunnallisen perusterveydenhuollon rinnakkaisjärjestelmänä osaltaan vähentää kunnallisen terveydenhuollon järjestämisen painetta ja kustannuksia. Rinnakkaisjärjestelmän roolin voi olettaa korostuvan sellaisissa kunnissa, joissa työikäisen ja työllisen väestön osuus on suuri, kuten kaupunkiseuduilla. Näissä kunnissa julkinen perusterveydenhuolto on lähitulevaisuudessa uudenlaisen haasteen edessä, kun suuret ikäluokat siirtyvät työterveyshuollon piiristä kunnallisten terveyskeskusten asiakkaiksi: terveyskeskusten asiakasmäärät lisääntyvät, ja työterveyshuollon hyvään ja nopeaan palveluun tottuneet asiakkaat odottavat saavansa laadukkaita julkisia terveysterveyspalveluita (ks. esim. Punnonen & Vainio 2013).

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella kuntien erilaista asemaa kansalaisten peruspalvelujen toteuttajina sekä selvittää valtion ja kuntien välistä suhdetta peruspalvelujen rahoituksessa. Tavoite muotoiltiin tutkimusongelmaksi seuraavina kysymyksinä:

- Millaisia kustannuksia peruspalvelujen järjestämisestä kunnille aiheutuu? Mitkä palvelutarpeisiin ja olosuhteisiin liittyvät tekijät voivat selittää kuntien välisiä kustannuseroja?
- Miten peruspalvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten rahoitusvastuu on jakautunut kuntien ja valtion kesken? Millaisia muutoksia rahoitusvastuun jakamisessa on mahdollisesti tapahtunut?

5.1 Johtopäätökset peruspalvelujen kustannuksista ja niiden eroista

Tutkimusaineistosta etsittiin vastauksia ensimmäisiin kahteen tutkimuskysymykseen tarkastelemalla kuntien peruspalvelujen kustannuksia alueellisesta näkökulmasta ja pohtimalla kuntien välisen kustannusvaihtelun taustalla vaikuttavia alue- ja väestörakenteeseen liittyviä tekijöitä. Tutkimusaineiston perusteella voi todeta, että kunnan väestöllisen huoltosuhteen kasvaessa myös peruspalvelujen nettokustannukset kasvavat. Palvelukustannuksia lisäävä vaikutus on erityisesti korkealla vanhushuoltosuhteella (yli 64-vuotiaiden väestöosuus), korkea lapsihuoltosuhte (alle 15-vuotiaiden väestöosuus) puolestaan vaikuttaa kustannuksia vähentävästi. Havaintoa selittää terveys- ja sosiaalipalvelujen suuri osuus peruspalvelujen nettokustannuksista: yli 64-vuotiaiden korkea väestöosuus kasvattaa selvästi perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon sekä muun sosiaali- ja terveystoimen kustannuksia.

Palvelutarpeeseen suhteutettuna asukasluvultaan pienemmät kunnat vaikuttavat suoriutuvan peruspalvelujen järjestämisestä edullisemmin kuin suuremmat kunnat. Peruspalvelujen suhteellinen kalleus lisääntyy kunnan asukasluvun kasvaessa ja samoin kunnan verotulojen kasvaessa. Toisaalta Pentti Meklin (2012) toteaa, ettei kuntakoon yhteydestä kustannustehokkuuteen voida tehdä suoraan päätelmiä: palvelutuotannon kustannuksiin näyttävät vaikuttavan merkittävästi muut tekijät kuin

asukasluvulla mitattu koko, ja näillä tekijöillä on vaikutusta kustannuksiin kaiken kokoisissa kunnissa (Meklin 2012, 276).

Myös Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin ja Heikki Helin (2010) toteavat, ettei ARTTU-tutkimuskunnissa havaittu systemaattista yhteyttä kuntakoon kasvattamisen ja palvelutuotannon tuloksellisuuden välillä. Tutkimusaineiston perusteella näytti siltä, että hyvin pienissä ja hyvin suurissa kunnissa eräät palvelut hoidetaan korkeammilla kustannuksilla muihin kuntaluokkiin verrattuna. Asukasluvultaan optimaalisen kuntakoon pohtimisen sijaan olisikin paneuduttava enemmän kuntaorganisaation palveluyksikköjen mittakaavaetujen ja -haittojen kysymyksiin. (Vakkuri ym. 2010, 134, 136.)

Pienten ja suurten kuntien suhteellinen kustannusero voi viestittää eroista palvelutuotannon tehokkuudessa tai laadussa. Kuntien palvelutuotannon kustannustehokkuus ei kuitenkaan ollut tämän tutkimuksen aiheena, mutta havainnon jatkotutkiskelu voisi olla antoisaa. Tarkemmin tutkittavaksi kannattaisi poimia vaikkapa taulukossa 2 esitetyt 30 suhteellisen kallista ja edullista kuntaa. On hyvä huomata myös, että kahdeksan suurimman kunnan eli yli 100 000 asukkaan kaupunkien peruspalvelujen kustannukset muodostivat kolmasosan kaikista palvelukustannuksista, ja näissä kunnissa peruspalvelut oli toteutettu palvelutarpeeseen nähden suhteellisen kalliisti. Toisaalta suurissa kaupungeissa peruspalvelujen järjestämisen kustannukset ovat reaalisesti laskeneet, mikä voi osaksi johtua suurten kaupunkien aloittamasta tuottavuusohjelmatyöstä.

Vaihtoehtoisen selityksen pienten ja suurten kuntien suhteelliselle kustannuserolle voi tarjota palvelutarpeiden kuvaamisessa käytetty peruspalvelujen valtionosuusperuste. Jospa nykyisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän laskentatapa ei kuvaisikaan kuntien palvelutarpeita ja niistä aiheutuvia kustannuksia oikein? Peruspalvelujen valtionosuuden laskentakriteerit korostavat väestön ikärakennetta ja sairastavuutta, jotka ovat tutkimusaineistossakin selkeästi peruspalvelujen kustannuksia kasvattavia tekijöitä. Periaatteessa järjestelmä siis toimii oikeansuuntaisesti.

Toisaalta nykyinen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä ei huomioi muiden terveydenhuollon rahoituskanavien kautta ohjautuvia rahavirtoja tai sitä, kuinka suurelle

5.2 Johtopäätökset peruspalvelujen rahoitusvastuun jakautumisesta

Tutkimusaineisto osoittaa varsin yksiselitteisesti, miten merkittävässä määrin valtio on vähentänyt osuuttaan peruspalvelujen rahoituksessa. Peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain voimaantulon jälkeen valtio on vähentänyt neljässä vuodessa rahoitusosuuttaan peruspalveluihin 13,2 prosenttia. Valtionosuusjärjestelmän tunnistaman laskennallisen palvelutarpeen kasvun aiheuttama kustannuslisäys on selkeästi jäänyt kokonaan kuntien rahoitusvastuulle. Tutkimusaineistosta voi todeta, että kuntien suhteellinen velkaantuneisuus on kasvanut kahdessa vuodessa 8,5 %, mikä vas-

taa valtionosuusjärjestelmän kunnan omarahoitusosuudessa reaalisesti tapahtunutta muutosta.

Vuoden 2014 valtionosuuslaskelmassa verojärjestelmän muutosten kompensatiot kunnille vuosilta 2010–2014 olivat yhteensä 824 miljoonaa euroa. Luvussa 2.4 esitetyistä kuviosta 3 voi todeta, että samana vuonna valtionosuusleikkaukset alentavat peruspalvelujen valtionosuuden tasoa yhteensä 1,118 miljardia euroa. Heikki Helinin (2012a) käsityksen mukaisesti voidaan katsoa valtionosuusleikkausten kohdistuvan kuntien entisiin verotuloihin.

Tutkimus vahvistaa Tanja Matikaisen (2014) väitöstutkimuksessaan esittämän päätelmän, jonka mukaan kuntien ja valtion välistä kustannustenjakoa koskeva rahoitusperiaate ei toteudu: valtio ei huolehdi velvollisuudestaan turvata kunnille riittävät voimavarat taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviin tehtäviin. Samaa viestiä ovat muutkin kuntatalouden ja oikeustieteen asiantuntijat yrittäneet julkisuudessa välittää.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän palvelutarpeita ja olosuhdetekijöitä kuvaavien laskentakriteerien merkitys jää toisarvoiseksi, jos järjestelmässä on mahdollisuus valtion yksipuolisesti toteuttamiin muutoksiin kuten lakisääteisten uusien ja laajentuvien tehtävien antamiseen ja peruspalvelujen sisältöä määrävään uuteen normintaan ilman näiden muutosten edellyttämän riittävän rahoituksen turvaamista. Erityisen vaikea kysymys on poliittisiin päätöksiin perustuvat yksipuoliset muutokset kuten valtiontalouden menosäästöinä toteutettavat valtionosuusrahoituksen leikkaukset ja verojärjestelmän muutosten kompensointi valtionosuusjärjestelmän kautta.

Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän tarkoituksena on varmistaa kuntien vastuulla olevien peruspalvelujen saatavuus siten, että kansalaiset voivat saada tietyn tasoiset peruspalvelut asuinpaikastaan riippumatta: siis järjestelmää ei tule käyttää muihin tarkoituksiin kuin palvelujen rahoitustarpeisiin (vrt. Matikainen 2014, 342). Samoin valtionosuusprosentin muuttamisen tulisi olla mahdollista vain kuntien tehtävien laadun ja laajuuden muutoksen perusteella. Peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän todellista toimivuutta kuntien peruspalvelujen rahoituksessa on vaikea arvioi-

da juuri näiden järjestelmän alkuperäisestä tarkoituksesta poikkeavien muutosten takia.

5.3 Lopuksi: Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen uudistustarpeista

Yli kaksi kolmasosaa kuntien peruspalvelujen nettokustannuksista aiheutuu terveys- ja sosiaalipalveluista, joissa myös väestön ikääntymisestä aiheutuva palvelutarpeiden kasvupaine on suurin. Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehityksen hallinta onkin sekä kuntatalouden että koko julkisen talouden kohtalonkysymys: kyse on kansalaisten hyvinvoinnille keskeisistä perusoikeuksista, joihin käytetään myös merkittävän osa verovaroista. Tutkimusaineiston perusteella vaikuttaa, että kasvupaine on onnistuttu ottamaan kunnissa vastaan sosiaalitoimen vanhustenhuollon avopalveluissa: erikoissairaanhoidon ja perusterveydenhuollon kustannusmuutos on ollut keskimäärin alle 1,5 % vuodessa, kun taas muun sosiaalitoimen kustannuksissa reaalisista kasvua oli noin 3,4 % vuodessa. Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittaminen ja oikeanlainen hoidon porrastus onkin ollut sosiaali- ja terveydenhuollon toimialojen palvelujärjestelmien kehittämisen keskeisenä tavoitteena (esim. Pekuri- nen ym. 2011).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelu jatkuu nykyisistä erityisvastuualueista rakentuvan viiden vahvan sote-alueen mallin pohjalta. Mallin eduksi voi katsoa sen tukevan sosiaali- ja terveydenhuollon nykyistä syvällisempää integraatiota alueellisella tasolla. Rahoituksen näkökulmasta uudistuksella pyritään saavuttamaan kuntien rahoituksen osalta ns. leveämmät hartiat (esim. Pekuri- nen ym. 2011, 47). Suurempi väestöpohja kyllä tasaa mahdollisia kuntien kustannuspiikkejä, mutta ei ratkaise terveydenhuollon monikanavaisen rahoitusjärjestelmän keskeisiä ongelmia. Suurempi väestöpohja ei myöskään ratkaise kuntien peruspalvelutehtävien ja niiden rahoituksen epäsuhdasta johtuvaan talousahdinkoon liittyviä ongelmia. So- te-uudistuksessa varsin mittava osa kuntataloudesta näyttää olevan etääntymässä kauas peruskuntien päätösvallassa, mikä saattaa lisätä taloudellista epävarmuutta kunnissa edelleen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen vaikutukset terveydenhuollon rahoitusjärjestelmään ovat vielä avoinna. Uudistukseen liittyen hallitus on kuitenkin päättänyt syksyn 2013 rakennepoliittisessa ohjelmassaan laatia laajapohjaisen selvityksen sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamisvaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Nykyisen terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän katsotaan aiheuttavan monenlaisia ongelmia, joista kansalaisten välistä eriarvoisuutta ei voi pitää vähäisimpänä. Suomen terveydenhuoltoa on muihin OECD- maihin verrattuna pidetty sekä alueellisesti että väestöryhmien kesken epäoikeudenmukaisesti jakautuneena (Pekurinen ym. 2011, 36).

Monikanavaisen rahoituksen purkaminen olisi erityisen tärkeää terveydenhuoltojärjestelmän tehokkuuden kannalta: julkisen rahoituksen huomioiminen yhtenä verorahoituksen kokonaisuutena poistaisi julkisten ja yksityisten terveystalvelujen päällekkäisiä toimintoja ja kustannusvastuun siirtelyä (vrt. Pekurinen ym. 2011). Ajan mittaan tämä vähentäisi terveydenhuollon kokonaismenoja, joihin varsin suuri osa kansalaisten yhteistä verorahoitusta käytetään.

Rakenteiden muutos on aina vaikeaa, koska se edellyttää totuttujen raja-aitojen kaatamista. Varsinkin suurien rahoitusjärjestelmien muutostilanteet ovat hankalia: joku taho kokee aina voittavansa, toinen häviävänsä. Terveydenhuollon rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistuksen onnistuminen edellyttäisi juuri eduskuntakäsittelyyn valmistuneen perustalvelujen valtionosuusjärjestelmän perusteellista uudelleentarkastelua heti tuoreeltaan. Todellisia ratkaisuja nykyisten järjestelmien ongelmiin ei kuitenkaan voi odottaa saavuttavansa liian pienin askelin.

LÄHTEET

Kirjallisuus ja lehtiartikkelit

- Boadway, Robin W. & Shah, Anwar 2007. *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Public Sector governance and Accountability)*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Dasgupta, Partha 1986. Positive Freedom, Markets and Welfare State. Teoksessa Helm, Dieter (toim.): *The Economic Borders of the State*. Oxford: Clarendon Press, 110–126.
- Helin, Heikki 2009. Valtio ja kuntien talous 1989–2009: Sopivan kireää kuntatalous. Teoksessa Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (toim.) *Talouden perusteista julkisjohtamisen käytäntöihin*. Tampereen yliopisto, 232–263.
- Helin, Heikki 2010. ARTTU-tutkimuskuntien talouden kehitys tilinpäätöstarkastelun valossa. Teoksessa Vakkuri, Jarmo, Kallio, Olavi, Tammi, Jari, Meklin, Pentti & Helin, Heikki 2010. *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Tampereen yliopisto, ACTA nro 218, 73–90. Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu.
- Helin, Heikki 2012a. *Kaksi näkökulmaa: kunnallisveroprosentti – kunnallisveroaste*. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2012:4. Helsingin kaupungin tietokeskus. Verkkojulkaisu.
- Helin, Heikki 2012b. Valtio tasapainottanut talouttaan kuntien kustannuksella. *Kuntalehti* 18.10.2012, 13/2012, 56–58.
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Rynänen, Aimo 2012. Mielipide: Suurkunnat eivät poista valtion vastuuta palveluiden rahoittamisesta. *Kuntalehti* 27.9.2012, 12/2012, 66–67.
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi, Jari & Vakkuri, Jarmo 2012. *Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? Kunta- ja palvelurakennemuutos talouden näkökulmasta*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 24. Tampereen yliopisto, Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu.
- Lehtonen, Sanna, Lyytikäinen, Teemu & Moisio, Antti 2008. *Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi*. VATT-tutkimuksia 141. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki. Verkkojulkaisu.
- Loikkanen, Heikki A. & Susiluoto, Ilkka 2005. *Paljonko verorahoilla saa? Kuntien peruspalvelutarjonnan kustannustehokkuuden erot ja niitä selittävät tekijät vuosina 1994–2002*. Kunnallisanalyytiikan tutkimusjulkaisu nro 50. Kunnallisanalyytiikan kehittämissäätiö KAKS.

- Matikainen, Tanja 2014. *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana: Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta*. Yliopistollinen väitöskirja. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta. Forum Iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Verkkojulkaisu.
- Meklin, Pentti 2012. Vahva peruskunta yhdenvertaisten palvelujen turvaajana? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2012, 273–278.
- Meklin, Pentti & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) 2013. *Kunnalliset palvelut ja Paras-uudistus. Havaintoja kunnallisten palvelujen saavutettavuuden ja palvelutason muutoksista Paras-uudistuksessa sekä muutosten vaikutuksista palvelujen kustannuksiin, henkilöstön työtyytyväisyyteen ja kuntalaisten palveluarvioihin ARTTU-tutkimuskunnissa*. ARTTU-ohjelman yhteisraportti. Paras-ARTTU tutkimuksia nro 29. Acta plus -raportti. Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu.
- Miettinen, Jani, Tervola, Jussi, Virta, Lauri, Koskinen, Hanna, Tuominen, Ulla, Maljanen, Timo & Mikkola, Hennamari 2013. *Sairaanhoitovakuutuksen korvaamien yksityisten terveyspalvelujen käytön kehitys ja hintavertailu*. Kelan tutkimusosasto. Työpapereita 45/2013. Verkkojulkaisu.
- Niiniluoto, Ilkka 1980. *Johdatus tieteenfilosofiaan: käsitteen- ja teorianmuodostus*. Helsinki: Otava.
- Niiniluoto, Ilkka 1983. *Tieteellinen päättely ja selittäminen*. Helsinki: Otava.
- Oulasvirta, Lasse 1996. *Kuntien valtionapujärjestelmä*. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Acta Universitatis Tamperensis A 494. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Pekurinen, Markku, Erhola, Marina, Häkkinen, Unto, Jonsson, Pia Maria, Keskimäki, Ilmo, Kokko, Simo, Kärkkäinen, Jukka, Widström, Eeva & Vuorenkoski, Lauri 2011. *Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet*. Raportti 4/2011. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL. Verkkojulkaisu.
- Punnonen, Heikki & Vainio, Riitta 2013. Suuret ikäluokat työterveyshuollosta terveyskeskuksiin. *Kuntalehti* 12.9.2013, 11/2013, 12–15.
- Punnonen, Heikki 2014. Laboratorioissa ja kuvantamisessa hurjat hinnanerot. *Kuntalehti* 6.2.2014, 2/2014, 42–45.
- Rawls, John 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sen, Amartya 1982. *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.
- THL 2012. *Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen kehittäminen: Kohti yksikanavaista alueellista järjestäjä-rahoittajaa*. Raportti 21/2012. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL. Verkkojulkaisu.
- Tuomala Matti 2009. *Julkistalous*. Gaudeamus: Helsinki University Press.

Töttö, Pertti 2004. *Syvällistä ja pinnallista. Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa*. Vastapaino. Tampere.

Vakkuri, Jarmo, Kallio, Olavi, Tammi, Jari, Meklin, Pentti & Helin, Heikki 2010. *Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Tampereen yliopisto, ACTA nro 218. Suomen Kuntaliitto. Verkkojulkaisu.

Valtiovarainministeriö 2013. *Kuntien tehtävien kartoitus – Raportti 2012*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013. Verkkojulkaisu.

Valtiovarainministeriö 2014a. *Peruspalveluohjelma 2015–2018*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14a/2014. Verkkojulkaisu.

Säädökset ja virallislähteet

Kuntalaki 365/1997.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta 1704/2009.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta 169/2007.

Suomen Perustuslaki 731/1999.

HE 309/1993 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäätöjen muuttamisesta.

HE 1/1998 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 129/2007 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntalain muuttamisesta.

HE 174/2009 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta, laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta ja laeiksi eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Kela 2014a. Sairausvakuutustilasto 2012: Sairaanhoitokorvausten saajat ja maksetut korvaukset. Verkkojulkaisu, ISSN=1796-0908. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa: http://raportit.kela.fi/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=NIT127AL.

Kela 2014b. Sairausvakuutustilasto 2012, tilaston laatuseloste 2012. Verkkojulkaisu. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa http://www.kela.fi/tilasto-sairaanhoitokorvauksista_laatuseloste-2011-12-tilasto-sairaanhoitokorvauksista.

Kela 2014 c. Työterveyshuoltotilasto 2011. Verkkojulkaisu, ISSN=1795-8660. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa: [http://uudistuva.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/ NET/ 110314131901MR/\\$File/Kelan%20tyoterveyshuoltotilasto_2011.pdf](http://uudistuva.kela.fi/it/kelasto/kelasto.nsf/NET/110314131901MR/$File/Kelan%20tyoterveyshuoltotilasto_2011.pdf).

Tilastokeskus 2014a. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta. Verkkojulkaisu, ISSN=1799-1692. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ktt/ktt_2013-05-31_uut_001.html.

Tilastokeskus 2014b. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuntien ja kuntayhtymien talous ja toiminta, tilaston laatuseloste 2012. Verkkojulkaisu, ISSN=1799-1692. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/ktt/2012/ktt_2012_2013-11-06_laa_001_fi.html.

Tilastokeskus 2014c. Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisten menojen hintaindeksi. Verkkojulkaisu, ISSN=1798-4505. Viitattu 6.4.2014. Saantitapa: <http://www.stat.fi/til/jmhi/index.html>.

Tilastokeskus 2014d. Suomen virallinen tilasto (SVT): Julkisyhteisöjen menot tehtävittäin. Verkkojulkaisu, ISSN=1798-0593. Viitattu 15.4.2014. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/jmete/2012/jmete_2012_2014-01-31_tie_001_fi.html.

Valtiovarainministeriö 2014b. Vuosien 2010, 2011, 2012, 2013 ja 2014 lopulliset valtionosuuslaskelmat. Viitattu 8.4.2014. Saantitapa: http://www.vm.fi/vm/fi/15_kunta_asiat/01_kuntatalous/01_valtionosuudet/index.jsp.

Muut lähteet

Lehtonen, Sanna 2012. Vuoden 2013 valtionosuudet ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Kuntaliiton kuntatalousyksikön tietoisku Kuntamarkkinoilla 12.9.2012. Ladattu Kuntaliiton tietopankista 25.11.2012. http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/12_07_2012_Kuma_Kuntatalous/Liite7_VOS_Lehtonen.pdf.

Tilastokeskus 2014e. Tee oma karttaesitys -palvelu. Verkkopalvelu. <http://www.tilastokeskus.fi/tup/aluetietoa/tee-oma-karttaesitys.html>.

Valtiovarainministeriö 2014c. Valtiovarainministeriön internet-sivusto kuntauudistuksesta. https://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/index.jsp.

Valtiovarainministeriö 2014d. Valtiovarainministeriön internet-sivusto valtionosuusuu-distuksesta. https://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntauudistus/07_vos/index.jsp.

LIITE 1: TUTKIMUKSESSA KÄYTETTY TILASTOAINEISTO
--

Tilastokeskus: Kuntien talous- ja toimintatilastot 2010, 2011 ja 2012
--

Tietokannasta kunnittain kerätyt tunnusluvut

<p>30 Asukasluku 31.12.2012</p> <p>141 Verotettavat tulot 2011, €/asukas</p> <p>220 Verotulot, €/asukas</p> <p>394 Suhteellinen velkaantuneisuus, %</p> <p>1570 Sosiaali- ja terveystoimen nettokustannukset, €/asukas</p> <p>1680 Lasten päivähoiton nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3100 Perusterveydenhuollon avohoidon (pl. hammashuolto) nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3220 Hammashuollon nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3265 Perusterveydenhuollon vuodeosastohoidon nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3300 Erikoissairaanhoidon nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3365 Ympäristöterveydenhuollon nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3484 Esiopetuksen nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3520 Perusopetuksen nettokustannukset, €/asukas</p> <p>3970 Kirjaston nettokustannukset, €/asukas</p> <p>4195 Muun kulttuuritoimen nettokustannukset, €/asukas</p> <p>4794 Käyttötalouden nettokustannukset yhteensä, €/asukas</p>
--

Tutkimusaineistossa käytetty peruspalvelujen luokittelu
--

<p>Perusterveydenhuolto: laskettu yhteen tunnusluvut 3100, 3220, 3265 ja 3365.</p> <p>Erikoissairaanhoido: tunnusluku 3300</p> <p>Muu sosiaali- ja terveystoimi: tunnusluvusta 1570 vähennetty tunnusluvut 1680, 3100, 3220, 3265, 3300 ja 3365</p> <p>Päivähoito: tunnusluku 1680</p> <p>Esi- ja perusopetus: laskettu yhteen tunnusluvut 3484 ja 3520</p> <p>Kirjasto ja kulttuuri: laskettu yhteen tunnusluvut 3970 ja 4195</p>
--

Kela: Sairausvakuutuskorvaustilasto 2012

Tietokannasta kunnittain kerätyt tunnusluvut

<p>Etuuslajit: Lääkäripalkkiot, Hammashoito, Tutkimus ja hoito</p> <p>Väestöosuudet</p> <p>Korvaukset euroa</p>

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012														
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012														
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	esi- ja perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
Alajärvi	Etelä-Pohjanmaa	3	10 268	802	1 093	1 421	425	1 106	69	4 916	5 155	2 566	3 110	30
Alavieska	Pohjois-Pohjanmaa	3	2 761	871	1 029	1 584	394	1 098	75	5 051	4 974	2 491	3 097	11
Alavus	Etelä-Pohjanmaa	3	9 221	1 075	969	1 229	330	914	72	4 589	5 037	2 479	2 999	24
Asikkala	Päijät-Häme	2	8 461	919	1 036	1 340	359	857	62	4 573	4 688	3 192	2 201	36
Askola	Uusimaa	3	4 988	401	1 017	1 082	465	1 024	54	4 043	4 051	3 212	1 491	43
Aura	Varsinais-Suomi	3	3 971	602	1 029	974	541	1 122	67	4 335	4 186	3 031	1 536	65
Akaa	Pirkanmaa	2	17 134	613	1 160	1 280	431	845	60	4 389	4 483	2 979	1 893	41
Enonkoski	Etelä-Savo	3	1 532	697	1 742	1 421	216	935	79	5 090	5 349	2 608	3 568	29
Enontekiö	Lappi	3	1 880	1 259	1 139	1 628	446	1 342	96	5 910	5 077	2 865	4 525	23
Espoo	Uusimaa	1	256 824	495	858	1 029	694	1 093	115	4 284	3 744	4 865	265	72
Eura	Satakunta	2	12 406	752	1 162	1 240	397	962	70	4 583	4 813	3 306	2 121	58
Eurajoki	Satakunta	3	5 922	642	1 115	1 108	462	996	86	4 409	4 504	5 175	1 464	39
Evijärvi	Etelä-Pohjanmaa	3	2 686	993	1 187	1 748	356	954	53	5 291	5 086	2 860	3 059	33
Forssa	Kanta-Häme	1	17 727	666	1 192	1 223	353	677	65	4 176	4 707	3 009	2 120	35
Haapajärvi	Pohjois-Pohjanmaa	2	7 641	911	1 092	1 423	352	1 068	71	4 917	5 029	2 741	3 005	21
Haapavesi	Pohjois-Pohjanmaa	3	7 283	1 021	1 097	1 172	424	1 071	65	4 850	5 119	2 662	3 000	29
Hailuoto	Pohjois-Pohjanmaa	3	986	1 083	1 511	1 474	336	805	85	5 294	5 530	3 098	3 604	47
Halsua	Keski-Pohjanmaa	3	1 248	895	1 152	1 547	191	1 336	85	5 206	5 213	2 800	3 211	27
Hamina	Kymenlaakso	1	21 256	600	1 177	1 458	370	811	74	4 490	4 549	3 581	1 721	38
Hankasalmi	Keski-Suomi	3	5 453	969	1 121	1 519	328	928	96	4 961	5 159	2 528	3 269	21
Hanko	Uusimaa	1	9 267	886	1 348	1 513	423	809	76	5 055	4 561	4 068	1 502	47
Harjavalta	Satakunta	1	7 486	723	1 245	1 455	355	745	62	4 585	4 717	3 274	1 605	53
Hartola	Päijät-Häme	3	3 205	1 094	1 163	1 636	238	874	100	5 105	5 065	2 873	2 866	29
Hattula	Kanta-Häme	2	9 720	507	915	911	525	908	60	3 826	4 089	3 297	1 229	57
Haukipudas	Pohjois-Pohjanmaa	1	19 044	599	1 020	676	572	1 201	48	4 116	4 367	3 018	1 809	44
Hausjärvi	Kanta-Häme	3	8 866	621	1 017	1 052	500	923	54	4 167	4 347	3 159	1 704	40
Heinävesi	Etelä-Savo	3	3 742	1 272	1 459	1 809	321	1 018	86	5 965	5 695	2 837	3 402	44
Heisinki	Uusimaa	1	603 968	703	973	1 405	501	779	112	4 473	3 794	4 568	438	70
Vantaa	Uusimaa	1	205 312	485	953	1 171	571	877	71	4 128	3 765	4 175	689	59
Hirvensalmi	Etelä-Savo	3	2 377	432	1 268	1 789	253	1 083	67	4 892	5 325	2 709	3 288	56
Hollola	Päijät-Häme	1	22 054	656	949	1 021	539	1 106	49	4 320	4 210	3 364	1 340	35
Honkajoki	Satakunta	3	1 832	906	1 184	1 399	286	904	58	4 737	5 010	2 766	2 941	29
Huittinen	Satakunta	2	10 623	690	1 067	1 389	365	756	62	4 329	4 716	2 785	2 449	40
Humpplaa	Kanta-Häme	3	2 496	490	1 484	1 221	392	914	66	4 567	4 825	2 667	2 762	25
Hyvinkää	Uusimaa	1	45 592	707	1 095	1 099	521	834	65	4 321	4 203	3 802	1 246	61
Hämeenkyrö	Pirkanmaa	2	10 500	778	1 099	1 119	584	886	52	4 518	4 640	3 044	2 251	48
Hämeenlinna	Kanta-Häme	1	67 497	630	1 013	1 372	446	816	109	4 386	4 445	3 517	1 572	59
Heinola	Päijät-Häme	1	20 051	629	1 074	1 489	335	744	58	4 329	4 689	3 391	1 919	43
Il	Pohjois-Pohjanmaa	2	9 574	680	1 053	1 093	598	1 150	198	4 772	4 920	2 779	2 780	29
Ilsalmi	Pohjois-Savo	1	22 135	793	1 113	1 276	461	805	76	4 524	4 648	3 124	2 095	41
litti	Kymenlaakso	3	6 955	943	1 106	1 175	280	870	64	4 438	4 675	2 964	2 236	36

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012															
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012															
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste	Nettokustan- nusten ero vos- perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
Ikaalinen	Pirkanmaa	2	7 346	787	1 149	1 241	375	917	55	4 524	4 674	3,2 %	3 060	2 349	41
Ilmajoki	Etelä-Pohjanmaa	2	12 022	673	1 074	923	523	1 025	39	4 257	4 586	7,2 %	2 833	2 251	42
Ilomantsi	Pohjois-Karjala	3	5 693	1 173	1 403	1 848	291	901	80	5 696	6 004	5,1 %	2 901	3 835	21
Inari	Lappi	3	6 732	1 140	1 212	1 153	414	1 095	118	5 132	5 069	-1,2 %	3 376	3 319	24
Inkoo	Uusimaa	3	5 538	558	1 036	1 039	449	1 113	72	4 267	4 337	1,6 %	4 439	984	54
Isojoki	Etelä-Pohjanmaa	3	2 290	1 229	1 162	1 968	332	1 054	65	5 810	5 985	2,9 %	2 537	3 972	38
Isokyrö	Pohjanmaa	3	4 886	583	1 142	1 225	328	855	65	4 198	4 847	13,4 %	2 866	2 613	44
Imatra	Etelä-Karjala	1	28 294	558	1 141	1 233	320	677	80	4 009	4 725	15,1 %	3 534	1 778	44
Jalasjärvi	Etelä-Pohjanmaa	3	8 071	801	1 113	1 269	394	972	52	4 601	4 840	4,9 %	2 718	2 724	52
Janakkala	Kanta-Häme	2	16 921	849	896	967	438	950	67	4 167	4 430	5,9 %	3 273	1 650	51
Joensuu	Pohjois-Karjala	1	74 168	667	1 200	1 084	465	757	66	4 239	4 185	-1,3 %	3 050	1 625	44
Jokioinen	Kanta-Häme	3	5 643	376	979	1 303	427	993	66	4 144	4 481	7,5 %	3 160	1 909	30
Joroinen	Etelä-Savo	3	5 291	1 039	1 011	936	332	929	72	4 319	4 793	9,9 %	2 765	2 360	29
Joutsa	Keski-Suomi	3	4 898	1 040	1 195	1 592	260	763	81	4 931	5 133	3,9 %	2 678	3 031	35
Juankoski	Pohjois-Savo	3	5 093	1 046	1 262	1 630	272	868	53	5 131	4 881	-5,1 %	2 875	2 942	30
Juuka	Pohjois-Karjala	3	5 324	1 083	1 204	2 184	258	953	70	5 752	5 698	-0,9 %	2 452	3 788	22
Juupajoki	Pirkanmaa	3	2 023	736	1 215	1 483	356	1 063	55	4 908	5 031	2,4 %	2 720	2 644	39
Juva	Etelä-Savo	3	6 783	836	1 170	1 324	327	841	74	4 572	4 026	-3,9 %	3 300	1 235	44
Jyväskylä	Keski-Suomi	1	133 482	647	983	1 143	462	876	73	4 184	4 868	5,3 %	2 578	3 251	41
Jämijärvi	Satakunta	3	1 986	829	1 083	1 430	228	1 231	67	4 868	5 142	5,3 %	2 578	3 251	41
Jämsä	Keski-Suomi	2	22 354	916	983	1 616	372	890	58	4 835	4 872	0,8 %	3 458	2 065	33
Järvenpää	Uusimaa	1	39 646	496	999	1 117	525	983	87	4 207	3 773	-11,5 %	3 923	743	61
Kaarina	Varsinais-Suomi	1	31 363	509	1 027	1 013	616	992	60	4 217	4 129	-2,1 %	3 632	1 039	77
Kaavi	Pohjois-Savo	3	3 315	1 096	1 431	1 759	282	1 087	58	5 713	5 846	2,3 %	2 468	3 508	24
Kalajohti	Pohjois-Pohjanmaa	2	12 625	708	1 055	887	368	952	68	4 038	4 570	11,6 %	2 723	2 355	19
Kangasala	Pirkanmaa	1	30 126	481	976	1 002	622	1 029	81	4 191	4 185	-0,1 %	3 583	1 332	50
Kangasniemi	Etelä-Savo	3	5 839	986	1 108	1 454	256	869	69	4 742	5 472	13,3 %	2 587	3 434	38
Kankaanpää	Satakunta	2	11 957	668	1 178	1 218	311	989	44	4 408	4 462	1,2 %	3 037	2 157	37
Kannonkoski	Keski-Suomi	3	1 553	844	1 019	2 225	267	1 150	96	5 601	6 082	7,9 %	2 272	4 186	20
Kannus	Keski-Pohjanmaa	3	5 736	876	1 152	1 144	350	987	87	4 596	4 791	4,1 %	2 782	2 488	41
Karjoki	Etelä-Pohjanmaa	3	1 514	863	1 170	1 514	301	881	62	4 791	5 091	5,9 %	2 643	2 840	39
Karjalohja	Uusimaa	3	1 476	573	1 311	1 492	359	1 187	83	5 005	4 689	-6,7 %	3 294	1 757	41
Karkkila	Uusimaa	2	9 119	821	1 136	1 156	402	898	50	4 463	4 494	0,7 %	3 284	1 760	53
Karstula	Keski-Suomi	3	4 376	920	960	1 603	331	926	91	4 831	5 452	11,4 %	2 422	3 415	21
Karvia	Satakunta	3	2 545	785	1 149	1 573	209	1 061	76	4 853	5 351	9,3 %	2 361	3 589	37
Kaskinen	Pohjanmaa	1	1 382	744	1 395	1 193	248	905	131	4 616	4 292	-7,6 %	3 814	830	22
Kauhajoki	Etelä-Pohjanmaa	2	14 167	889	1 086	1 404	437	1 086	92	4 994	4 771	-4,7 %	2 867	2 572	39
Kauhava	Etelä-Pohjanmaa	2	17 202	796	1 116	1 300	369	971	65	4 617	4 903	5,8 %	2 875	2 648	40
Kauniainen	Uusimaa	1	8 910	727	807	1 057	665	1 391	181	4 828	4 313	-11,9 %	6 080	4 339	100
Kaustinen	Keski-Pohjanmaa	3	4 287	764	1 128	1 321	386	825	70	4 494	4 328	-3,8 %	2 847	2 068	30
Keitele	Pohjois-Savo	3	2 476	1 041	1 169	1 422	339	914	89	4 974	5 477	9,2 %	2 662	3 172	26

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012															
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012															
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	esi- ja perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste	Nettokustan- nusten ero vos- perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
Kemi	Lappi	1	22 257	736	1 358	1 146	389	694	71	4 394	4 842	9,2 %	3 630	2 039	38
Keminmaa	Lappi	2	8 585	734	1 099	1 269	443	1 089	52	4 686	4 536	-3,3 %	3 710	1 761	32
Pohjois-Pohjanmaa		1	16 383	561	922	644	679	1 090	42	3 938	4 121	4,4 %	3 281	1 306	38
Uusimaa		1	34 491	531	974	972	574	813	75	3 939	3 848	-2,4 %	4 024	667	59
Etelä-Savo		3	5 519	836	1 457	1 401	410	834	44	4 982	4 847	-2,8 %	2 910	2 597	28
Keski-Suomi		2	10 488	965	1 158	1 189	356	935	83	4 686	5 030	6,8 %	2 962	2 607	25
Pirkanmaa		3	2 147	838	1 122	1 456	290	831	58	4 595	5 162	11,0 %	2 599	3 055	34
Satakunta		3	1 246	802	1 063	1 529	240	963	64	4 661	4 901	4,9 %	2 324	2 761	43
Pohjois-Pohjanmaa		1	13 317	470	893	809	597	1 220	47	4 036	4 300	6,1 %	3 133	1 693	35
Keski-Suomi		3	1 764	980	1 092	1 872	238	963	76	5 221	5 664	7,8 %	2 312	4 029	33
Uusimaa		1	37 567	569	832	995	752	1 066	59	4 273	3 979	-7,4 %	4 243	763	60
Lappi		3	6 388	1 002	979	1 537	579	1 028	82	5 207	5 009	-4,0 %	3 412	3 101	30
Pohjois-Savo		3	8 989	870	1 161	1 558	408	849	116	4 962	5 285	6,1 %	2 496	3 342	41
Keski-Suomi		3	1 303	764	1 272	2 310	234	1 137	96	5 813	6 200	6,2 %	2 334	4 337	17
Satakunta		2	7 893	784	1 226	1 488	305	873	38	4 714	4 877	3,3 %	3 054	2 405	60
Keski-Pohjanmaa		1	46 773	718	1 203	1 118	471	921	73	4 504	4 471	-0,7 %	3 336	1 702	32
Lappi		3	3 853	1 225	1 190	1 315	416	880	90	5 116	4 894	-4,5 %	3 315	3 098	29
Keski-Suomi		2	2 904	1 220	1 083	1 057	310	1 063	94	4 827	5 039	4,2 %	2 534	3 125	21
Pohjois-Karjala		3	14 245	570	882	746	525	1 227	62	4 012	4 112	2,4 %	2 838	1 679	44
Kontiolahti		2	2 232	894	1 267	1 348	470	1 195	72	5 246	5 155	-1,8 %	2 917	2 866	29
Hämeenkoski		3	2 096	713	1 102	1 537	370	1 092	66	4 880	4 822	-1,2 %	2 990	2 225	26
Korsnäs		3	2 450	651	1 136	1 367	249	846	85	4 334	4 828	10,2 %	2 476	3 076	62
Koski ti		3	54 873	686	1 304	1 551	444	784	78	4 847	4 549	-6,5 %	3 445	1 688	49
Kotka		1	87 296	594	1 124	1 549	400	874	90	4 631	4 542	-2,0 %	3 541	1 697	53
Kouvola		3	7 055	705	1 138	1 238	263	875	75	4 294	4 965	13,5 %	2 972	2 747	24
Kristinankaupunki		3	6 666	932	1 109	1 224	398	1 036	83	4 782	5 023	4,8 %	2 846	2 683	27
Kruunupyä		3	2 438	1 549	991	1 453	270	825	111	5 199	5 964	12,8 %	3 031	3 782	34
Kuhmoinen		3	98 649	615	1 310	1 186	468	827	67	4 473	4 219	-6,0 %	3 361	1 451	48
Kuopio		1	3 849	986	1 090	1 424	369	979	68	4 916	5 043	2,5 %	2 637	2 941	28
Kuortane		3	14 395	747	1 174	1 314	433	935	82	4 685	4 837	3,1 %	2 503	2 529	47
Kurikka		2	889	1 008	1 280	2 045	281	1 038	99	5 751	5 328	-7,9 %	4 033	2 997	68
Kustavi		3	16 167	1 028	1 073	1 409	338	1 005	88	4 941	5 133	3,7 %	2 913	2 866	32
Kuusamo		2	7 343	803	1 247	1 609	359	795	66	4 879	4 885	0,1 %	2 859	2 641	28
Outokumpu		2	1 469	813	1 266	1 880	407	1 105	71	5 542	5 613	1,3 %	2 543	3 313	20
Kyjjärvi		3	4 772	747	1 080	1 462	456	1 049	55	4 849	4 519	-7,3 %	3 066	1 996	32
Kärkölä		3	2 760	853	1 107	1 613	353	1 223	72	5 221	5 491	4,9 %	2 325	3 851	26
Kärsämäki		3	2 750	909	1 163	1 288	250	947	50	4 607	4 842	4,9 %	3 057	2 312	44
Köyliö		3	8 093	1 334	1 114	1 754	226	927	104	5 459	5 563	1,9 %	3 261	3 254	24
Kemijärvi		2	7 075	826	1 101	1 357	348	1 062	105	4 799	5 160	7,0 %	2 927	3 089	44
Kemionsaari		1	103 016	825	981	1 116	453	738	83	4 196	4 266	1,6 %	3 414	1 503	49
Lahti		2	7 993	715	1 309	1 055	419	833	53	4 384	4 538	3,4 %	3 228	1 917	45

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012															
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012															
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Esi- ja perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset		
Laitila	Varsinais-Suomi	2	8 460	668	1 152	1 181	391	953	70	4 415	4 654	5,1 %	3 082	2 213	46
Lapinlahti	Pohjois-Savo	3	10 289	939	1 175	1 507	313	968	66	4 968	5 094	2,5 %	2 467	2 958	28
Lappeenranta	Etelä-Pohjanmaa	3	3 383	907	1 263	1 476	274	858	76	4 854	4 999	2,9 %	2 837	3 001	21
Lappeenranta	Etelä-Karjala	1	72 424	693	1 067	1 133	408	768	58	4 127	4 309	4,2 %	3 416	1 498	48
Lappeenranta	Uusimaa	3	2 829	447	978	1 595	412	980	76	4 488	4 839	7,3 %	2 921	2 883	45
Lapua	Etelä-Pohjanmaa	2	14 650	712	1 061	1 026	478	911	68	4 256	4 684	9,1 %	2 953	2 320	41
Laukaa	Keski-Suomi	2	18 481	572	927	1 115	458	1 059	60	4 191	4 348	3,6 %	3 024	1 935	38
Lavia	Satakunta	3	1 916	1 421	1 188	1 738	222	868	67	5 504	5 557	1,0 %	2 578	3 999	46
Lemi	Etelä-Karjala	3	3 059	711	962	908	461	1 063	65	4 170	4 426	5,8 %	2 867	2 021	30
Lempäälä	Pirkanmaa	1	21 440	539	906	867	674	1 065	48	4 099	4 095	-0,1 %	3 562	1 339	53
Leppävirta	Pohjois-Savo	3	10 274	1 050	1 224	905	318	967	66	4 530	4 981	9,1 %	2 800	2 455	33
Lestijärvi	Keski-Pohjanmaa	3	835	982	1 041	1 662	262	1 190	101	5 238	5 685	7,9 %	2 631	3 938	45
Lieksa	Pohjois-Karjala	2	12 399	922	1 167	1 731	229	792	96	4 937	5 273	6,4 %	2 904	2 941	32
Lieto	Varsinais-Suomi	2	17 023	606	883	829	584	1 112	57	4 071	4 014	-1,4 %	3 371	1 178	70
Liminka	Pohjois-Pohjanmaa	3	9 432	537	809	873	768	1 316	59	4 362	4 813	9,4 %	2 562	2 599	31
Liperi	Pohjois-Karjala	3	12 397	634	1 108	1 271	398	1 125	49	4 585	4 436	-3,4 %	2 685	2 225	38
Loimaa	Varsinais-Suomi	2	16 737	746	1 282	1 556	406	908	71	4 969	4 960	-0,2 %	2 992	2 587	49
Loppi	Kanta-Häme	3	8 336	646	978	907	433	983	67	4 014	4 467	10,1 %	2 997	2 077	48
Lovisa	Uusimaa	2	15 519	664	1 160	1 381	429	966	101	4 701	4 677	-0,5 %	4 010	1 836	46
Luhanka	Keski-Suomi	3	773	1 202	1 336	2 140	120	1 057	96	5 951	6 412	7,2 %	2 546	4 643	34
Lumijoki	Pohjois-Pohjanmaa	3	2 059	583	752	1 089	502	1 239	95	4 260	4 800	11,3 %	2 382	2 901	29
Luoto	Pohjanmaa	3	4 966	577	937	836	490	1 532	69	4 441	4 653	4,6 %	2 608	2 523	36
Luumäki	Etelä-Karjala	3	5 022	961	1 131	945	391	978	67	4 473	4 939	9,4 %	2 789	2 458	23
Luvia	Satakunta	3	3 360	566	1 036	990	420	1 000	70	4 082	4 308	5,2 %	3 219	1 679	57
Lohja	Uusimaa	1	39 854	661	1 084	1 146	526	959	74	4 450	4 257	-4,5 %	3 609	1 409	50
Parainen	Varsinais-Suomi	2	15 561	874	1 109	976	542	1 074	88	4 663	4 654	-0,2 %	3 681	2 080	64
Maalahti	Pohjanmaa	3	5 586	715	1 325	1 468	417	1 088	60	5 073	5 070	-0,1 %	2 997	3 130	27
Maaninka	Pohjois-Savo	3	3 826	700	1 191	1 685	412	1 004	72	5 064	4 898	-3,4 %	2 708	2 850	33
Marttila	Varsinais-Suomi	3	2 017	736	1 035	1 413	329	784	63	4 360	4 654	6,3 %	2 577	2 066	60
Masku	Varsinais-Suomi	2	9 671	526	912	974	592	1 200	60	4 264	4 052	-5,2 %	3 408	1 183	66
Merijärvi	Pohjois-Pohjanmaa	3	1 176	784	981	1 114	253	1 304	113	4 549	5 369	15,3 %	2 046	3 715	11
Merikarvia	Satakunta	3	3 269	804	1 329	1 815	233	929	80	5 190	5 660	8,3 %	2 549	3 709	49
Miehikkälä	Kymenlaakso	3	2 177	671	1 040	1 513	229	977	82	4 512	5 473	17,6 %	2 474	3 553	21
Mikkeli	Etelä-Savo	1	48 972	712	1 123	1 176	397	850	68	4 326	4 449	2,8 %	3 231	1 818	47
Muhos	Pohjois-Pohjanmaa	2	8 948	794	1 137	1 060	478	1 111	67	4 647	4 919	5,5 %	2 971	2 851	36
Multia	Keski-Suomi	3	1 816	1 243	697	2 265	378	1 061	86	5 730	5 973	4,1 %	2 655	3 718	26
Muonio	Lappi	3	2 394	1 255	1 105	1 178	387	1 030	66	5 021	5 107	1,7 %	3 104	3 320	26
Mustasaari	Pohjanmaa	2	19 012	681	1 124	891	567	1 104	65	4 432	4 389	-1,0 %	3 531	1 600	47
Muurame	Keski-Suomi	2	9 569	671	876	713	570	1 324	76	4 230	3 995	-5,9 %	3 466	1 168	34
Mynämäki	Varsinais-Suomi	3	7 978	665	1 002	1 382	366	955	42	4 412	4 647	5,1 %	2 804	2 197	60
Myrskylä	Uusimaa	3	1 992	726	929	1 346	283	1 101	58	4 443	4 649	4,4 %	2 819	2 024	38

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012														
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valitonsuusiaskelma vuodelle 2012														
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaana- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	Esi- ja perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
Mäntsälä	Uusimaa	2	20 478	688	983	826	628	1 121	43	4 289	4 183	3 272	1 468	49
Mäntyharju	Etelä-Savo	2	6 356	890	1 162	1 365	279	858	87	4 641	5 121	2 993	2 783	30
Mantta-Vilppula	Pirkanmaa	2	11 122	995	1 310	1 359	275	816	64	4 819	4 978	3 382	2 166	38
Naantali	Varsinais-Suomi	2	18 824	562	1 044	1 214	534	1 014	83	4 451	4 179	3 737	1 123	66
Nakkila	Satakunta	2	5 747	609	1 133	1 227	361	944	54	4 328	4 596	2 960	2 031	53
Nastola	Päijät-Häme	2	15 082	677	907	975	453	975	38	4 025	4 158	3 361	1 459	45
Nilsia	Pohjois-Savo	3	6 487	893	1 250	1 712	386	842	51	5 134	4 895	2 802	2 822	45
Nivala	Pohjois-Pohjanmaa	2	10 985	784	1 011	1 330	523	1 056	61	4 765	4 940	2 656	2 990	14
Nokia	Pirkanmaa	1	32 354	446	1 091	921	623	864	56	4 001	4 214	3 560	1 329	52
Nousiainen	Varsinais-Suomi	3	4 846	560	940	1 127	569	1 118	63	4 377	4 364	3 037	1 790	60
Nummi-Pusula	Uusimaa	3	6 186	877	1 200	1 122	398	1 157	57	4 811	4 530	3 235	2 141	57
Nurmes	Pohjois-Karjala	2	8 308	1 014	959	1 540	328	776	133	4 750	5 357	2 605	3 259	34
Nurmijärvi	Uusimaa	1	40 719	561	935	902	714	1 182	61	4 355	3 966	3 837	963	55
Närpiö	Pohjanmaa	3	9 380	670	1 160	1 403	389	955	72	4 649	4 928	2 945	2 634	32
Orimattila	Päijät-Häme	2	16 300	628	1 045	1 352	399	1 082	53	4 559	4 588	2 931	2 196	38
Oripää	Varsinais-Suomi	3	1 434	569	1 198	1 179	479	1 126	76	4 627	4 818	2 494	2 438	50
Orivesi	Pirkanmaa	2	9 571	886	1 078	1 388	536	876	55	4 819	4 857	2 877	2 535	44
Oulainen	Pohjois-Pohjanmaa	2	7 847	964	1 128	1 219	433	1 027	62	4 833	5 048	2 826	2 826	23
Oulu	Pohjois-Pohjanmaa	1	146 473	573	1 050	1 159	494	800	75	4 151	3 960	3 416	1 051	47
Oulunsalo	Pohjois-Pohjanmaa	1	9 864	630	920	598	566	1 102	82	3 898	4 240	3 365	1 489	38
Padasjoki	Päijät-Häme	3	3 333	1 095	1 001	1 398	257	789	81	4 621	5 219	2 701	2 993	17
Paimio	Varsinais-Suomi	2	10 591	555	941	942	466	903	55	3 862	4 149	3 423	1 316	60
Parikkala	Etelä-Karjala	3	5 591	1 091	1 243	1 429	221	823	74	4 881	5 114	2 532	2 991	19
Parkano	Pirkanmaa	2	6 918	850	1 074	1 201	266	815	55	4 261	4 807	2 943	2 401	40
Pelkosenniemi	Lappi	3	963	1 593	1 355	2 067	262	1 171	139	6 587	5 905	4 185	4 435	17
Perho	Keski-Pohjanmaa	3	2 923	758	1 021	1 479	428	1 399	67	5 152	5 496	2 293	3 759	21
Pertunmaa	Etelä-Savo	3	1 857	928	1 280	1 266	338	1 049	94	4 955	5 533	2 602	3 577	36
Petäjävesi	Keski-Suomi	3	4 095	830	1 127	909	523	1 062	71	4 522	4 702	2 647	2 628	32
Pieksämäki	Etelä-Savo	2	19 407	818	1 114	1 650	360	738	102	4 782	5 023	3 070	2 438	37
Pielavesi	Pohjois-Savo	3	4 926	1 239	1 181	1 694	267	910	79	5 370	5 678	2 438	3 715	36
Pietarsaari	Pohjanmaa	1	19 680	486	1 058	1 424	485	934	81	4 468	4 783	3 529	1 970	50
Pedersören kunta	Pohjanmaa	3	10 940	419	1 283	1 057	544	1 352	74	4 729	4 794	2 758	2 524	49
Pihlpuudas	Keski-Suomi	3	4 441	993	1 053	1 560	345	1 111	70	5 132	5 673	2 419	3 805	29
Pirkkala	Pirkanmaa	1	18 128	608	828	725	704	899	70	3 834	3 833	4 001	928	46
Pöytäjärvi	Pohjois-Karjala	3	4 728	867	1 149	1 157	240	936	44	4 393	5 022	2 151	3 364	39
Pomarkku	Satakunta	3	2 373	865	1 294	1 628	330	1 048	44	5 209	5 578	2 497	3 504	37
Pori	Satakunta	1	83 285	672	1 144	1 204	389	673	70	4 152	4 483	3 328	1 721	63
Pornainen	Uusimaa	3	5 137	534	931	699	600	1 288	55	4 107	4 240	3 205	1 469	47
Posio	Lappi	3	3 738	1 095	1 349	2 071	192	966	77	5 750	5 466	2 515	3 991	25
Pudasjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	3	8 620	912	1 256	1 733	260	1 251	70	5 482	5 895	2 464	4 301	28
Pukila	Uusimaa	3	2 047	544	884	1 165	390	1 119	52	4 154	4 423	2 864	1 679	37

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012															
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012															
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	perus- opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust. yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset	
Punkaharju	Etelä-Savo	3	3 644	1 026	1 454	1 380	383	852	62	5 157	4 970	-3,8 %	3 304	2 445	26
Punkalaidun	Pirkanmaa	3	3 203	689	1 307	1 676	267	989	59	4 987	5 214	4,3 %	2 376	3 370	29
Puumala	Etelä-Savo	3	2 374	826	1 251	2 145	207	973	76	5 478	5 647	3,0 %	3 322	3 625	34
Pyhtää	Kymenlaakso	3	5 377	523	1 176	1 230	377	919	64	4 289	4 611	7,0 %	3 400	1 907	42
Pyhäjoki	Pohjois-Pohjanmaa	3	3 311	626	1 213	1 102	359	1 111	90	4 501	5 091	11,6 %	2 757	2 792	23
Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	3	5 849	1 018	1 293	1 503	371	948	73	5 206	5 664	8,1 %	3 136	3 059	28
Pyhäntä	Pohjois-Pohjanmaa	3	1 566	878	919	1 380	396	1 429	122	5 124	5 865	12,6 %	2 527	3 834	22
Pyhäranta	Varsinais-Suomi	3	2 199	621	1 200	961	244	989	39	4 054	4 413	8,1 %	3 268	1 324	43
Päikkälä	Pirkanmaa	3	6 838	702	1 135	1 519	356	971	68	4 751	4 874	2,5 %	2 893	2 537	45
Pöytä	Varsinais-Suomi	3	8 569	722	1 112	1 206	406	1 107	87	4 640	4 786	3,0 %	2 671	2 536	61
Porvoo	Uusimaa	1	49 028	522	1 065	1 083	550	1 029	72	4 321	4 176	-3,5 %	3 953	1 169	61
Raate	Pohjois-Pohjanmaa	1	22 640	670	1 214	1 109	425	883	66	4 367	4 400	0,7 %	3 281	1 380	27
Raisio	Varsinais-Suomi	1	24 562	602	984	1 159	493	829	71	4 138	4 229	2,1 %	3 365	1 208	69
Rantasalmi	Etelä-Savo	3	3 921	987	1 648	1 226	346	930	86	5 223	5 295	1,4 %	2 650	3 402	28
Ranua	Lappi	3	4 227	1 133	1 077	1 796	371	1 513	110	6 000	6 329	5,2 %	2 196	5 163	17
Rauma	Satakunta	1	39 842	786	1 108	1 202	405	827	81	4 409	4 380	-0,7 %	3 808	1 363	53
Rautalampi	Pohjois-Savo	3	3 444	1 006	1 291	1 624	346	777	79	5 123	5 477	6,5 %	2 593	3 562	33
Rautavaara	Pohjois-Savo	3	1 813	989	1 273	2 182	191	764	63	5 462	6 331	13,7 %	2 534	4 610	17
Rautjärvi	Etelä-Karjala	3	3 784	1 276	1 141	977	252	961	80	4 687	5 689	17,6 %	3 028	3 159	28
Reisjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	3	2 961	1 055	1 253	1 583	328	1 203	71	5 493	5 111	-7,5 %	2 613	3 202	16
Riihimäki	Kanta-Häme	1	29 215	624	1 131	1 209	482	783	59	4 288	4 257	-0,7 %	3 683	1 402	46
Ristiina	Etelä-Savo	3	4 793	681	1 262	1 503	386	921	44	4 797	4 896	2,0 %	3 140	2 320	32
Rovaniemi	Lappi	1	60 877	633	1 147	1 148	626	876	68	4 498	4 245	-6,0 %	3 419	1 571	43
Ruokolahti	Etelä-Karjala	3	5 577	998	996	1 200	463	871	53	4 581	5 055	9,4 %	3 167	2 209	38
Ruovesi	Pirkanmaa	3	4 868	1 056	1 251	1 745	309	854	73	5 288	5 257	-0,6 %	2 963	2 845	38
Rusko	Varsinais-Suomi	3	5 907	537	892	805	500	1 128	71	3 933	4 158	5,4 %	3 139	1 286	57
Räikkylä	Pohjois-Karjala	3	2 490	1 431	48	2 460	231	849	88	5 107	5 448	6,3 %	2 413	3 985	28
Raasepori	Uusimaa	2	28 829	654	1 244	1 481	450	957	67	4 853	4 657	-4,2 %	3 595	1 887	50
Saarijärvi	Keski-Suomi	3	10 258	862	1 037	1 461	389	837	64	4 650	5 095	8,7 %	2 636	2 978	32
Salla	Lappi	3	3 979	1 426	1 553	1 771	217	1 035	98	6 100	6 286	3,0 %	2 580	4 832	18
Salo	Varsinais-Suomi	1	54 858	629	1 144	1 242	501	887	69	4 472	4 536	1,4 %	3 154	1 394	54
Sauno	Varsinais-Suomi	3	3 033	523	1 165	1 204	347	1 058	60	4 357	4 539	4,0 %	2 944	2 022	60
Savitaipale	Etelä-Karjala	3	3 764	1 218	1 225	1 428	242	751	57	4 921	5 216	5,7 %	2 940	3 106	31
Savonlinna	Etelä-Savo	1	27 421	714	1 542	1 368	393	714	65	4 796	4 648	-3,2 %	3 268	2 038	33
Savukoski	Lappi	3	1 127	1 626	1 518	1 661	248	1 193	169	6 415	5 587	-14,8 %	3 233	3 552	19
Seinäjoki	Etelä-Pohjanmaa	1	59 556	571	1 071	1 034	539	941	73	4 229	4 137	-2,2 %	3 446	1 388	48
Sievi	Pohjois-Pohjanmaa	3	5 241	945	956	1 402	456	1 400	67	5 226	5 302	1,4 %	2 681	3 142	15
Silkainen	Satakunta	3	1 641	977	1 138	1 627	238	979	67	5 026	5 298	5,1 %	2 424	3 606	38
Silkajoki	Pohjois-Pohjanmaa	3	5 597	768	1 201	1 390	348	1 276	93	5 076	5 159	1,6 %	2 795	3 070	27
Sillinjärvi	Pohjois-Savo	2	21 431	596	1 042	949	577	1 050	64	4 278	4 155	-2,9 %	3 329	1 352	42
Simo	Lappi	3	3 429	979	1 216	1 074	284	1 082	55	4 690	5 221	10,2 %	3 073	2 772	24

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012

Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähde: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012. Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012

Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaanhoidon hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Perus- hoito	Esijärjestelmä- opetus	Kirjasto- kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust.	Perus- palvelujen kosperuste perusteseen %	Verdot	Saatu perus- palvelujen ja koulutus- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
			31.12.2012											
	Uusimaa	2	18 739	495	963	980	657	1 215	97	4 397	4 161	-5,7 %	4 201	1 159
	Uusimaa	3	6 170	656	1 088	829	588	1 418	67	4 646	4 065	-14,3 %	4 013	1 004
	Lappi	3	8 834	1 010	1 104	1 631	415	992	98	5 250	4 886	-7,5 %	3 359	2 989
	Etelä-Pohjanmaa	3	2 329	717	1 239	1 532	243	1 012	74	4 817	5 466	11,9 %	2 376	3 697
	Varsinais-Suomi	3	9 229	857	1 137	1 176	354	864	91	4 479	4 947	9,5 %	2 525	2 815
	Pohjois-Savo	3	4 493	831	1 299	1 594	298	771	92	4 885	5 301	7,9 %	2 538	3 106
	Etelä-Savo	3	2 844	1 224	1 672	1 283	256	872	98	5 405	5 236	-3,2 %	2 692	3 554
	Etelä-Karjala	3	754	586	1 224	2 416	342	981	88	5 637	5 739	1,8 %	3 221	3 123
	Pohjois-Savo	2	7 496	939	1 247	1 779	364	812	81	5 222	5 418	3,6 %	2 840	3 246
	Päijät-Häme	3	4 178	1 009	1 107	1 422	211	829	75	4 653	5 351	13,0 %	2 716	3 296
	Satakunta	3	4 631	861	938	1 266	374	856	64	4 359	4 445	1,9 %	3 661	1 499
	Kainuu	3	3 250	1 212	1 479	1 397	305	1 199	83	5 675	5 992	5,3 %	3 267	4 026
	Pirkanmaa	2	24 501	762	1 135	1 345	319	912	71	4 544	4 767	4,7 %	2 921	2 449
	Pohjois-Pohjanmaa	3	5 983	1 134	1 278	1 615	393	1 086	97	5 603	5 702	1,7 %	2 709	3 799
	Etelä-Karjala	3	4 840	666	826	807	419	1 163	64	3 945	4 408	10,5 %	3 442	1 586
	Pohjois-Pohjanmaa	3	4 313	1 032	1 189	1 321	335	766	61	4 382	4 916	10,9 %	3 075	2 930
	Varsinais-Suomi	3	1 882	950	1 134	1 146	325	766	61	4 150	4 725	12,2 %	2 744	2 230
	Kanta-Häme	3	6 542	442	1 023	1 147	464	1 010	64	4 150	4 725	12,2 %	2 744	2 230
	Pirkanmaa	1	217 421	665	1 169	1 214	423	656	103	4 230	3 951	-7,1 %	3 596	1 014
	Varsinais-Suomi	3	1 959	641	919	1 279	449	1 142	62	4 492	4 726	5,0 %	3 037	2 316
	Pohjois-Savo	3	1 704	974	1 408	1 817	168	953	80	5 400	5 493	1,7 %	2 280	3 826
	Lappi	3	3 339	948	1 471	1 072	307	1 181	77	5 056	5 716	11,5 %	3 179	3 709
	Etelä-Pohjanmaa	3	5 767	1 069	1 135	1 498	375	1 020	98	5 195	5 226	0,6 %	2 635	3 079
	Tohmajärvi	3	4 897	874	1 280	1 560	309	915	62	5 000	4 873	-2,6 %	2 698	2 936
	Toholampi	3	3 426	954	1 144	1 274	316	1 055	112	4 855	4 904	1,0 %	2 673	2 831
	Toivakka	3	2 455	554	981	1 332	438	1 070	87	4 462	4 650	4,0 %	2 748	2 541
	Tomio	1	22 489	641	1 066	1 022	361	932	49	4 071	4 465	8,8 %	3 234	1 739
	Turku	1	180 225	592	1 152	1 325	418	683	89	4 259	4 203	-1,3 %	3 544	1 344
	Pello	3	3 819	1 055	1 255	2 217	234	863	74	5 698	6 125	7,0 %	2 782	4 014
	Tuusniemi	3	2 795	1 160	1 321	1 342	240	850	83	4 996	5 433	8,0 %	2 480	3 601
	Tuusula	1	37 936	545	959	930	604	1 155	63	4 256	3 939	-8,0 %	3 906	810
	Tymävä	3	6 613	702	936	1 071	585	1 358	61	4 713	4 839	2,6 %	2 520	2 855
	Toysä	3	3 120	929	1 015	1 281	416	1 001	55	4 697	4 863	3,4 %	2 441	3 068
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621
	Uusikaupunki	2	13 470	539	1 181	1 036	448	898	62	4 164	4 402	5,4 %	3 264	1 621

LIITE 2: KOOSTE TUTKITUSTA TILASTOAINEISTOSTA KUNNITTAIN 2012															
Kustannus- ja rahoitustiedot euroa/asukas. Lähteet: Tilastokeskus, kuntien talous- ja toimintatilasto 2012, Valtiovarainministeriö, lopullinen valtionosuuslaskelma vuodelle 2012															
Kunta (kuntanumeron mukainen järjestys)	Maakunta	Kunta- ryhmä	Asukas- luku 31.12.2012	Perus- terveyden- huolto	Erikois- sairaan- hoito	Muu sosiaali- ja terveys- toimi	Päivä- hoito	Esi- ja opetus	Kirjasto, kulttuuri	Perus- palvelujen nettokust., yhteensä	Perus- palvelujen vos-peruste	Nettokustan- nusten ero vos- perusteeseen %	Verotulot	Saatu perus- palvelujen vos ja kotikunta- korvaukset	Kelan sairaanhoito- korvaukset
Valkeakoski	Pirkanmaa	1	21 172	783	1 102	1 040	428	780	97	4 230	4 391	3,7 %	3 260	1 568	55
Valtimo	Pohjois-Karjala	3	2 421	1 392	1 002	1 539	287	977	94	5 291	5 720	7,5 %	2 423	3 946	28
Varkaus	Pohjois-Savo	1	22 340	698	1 336	1 270	399	745	58	4 506	4 813	6,4 %	3 242	2 105	44
Vehmaa	Varsinais-Suomi	3	2 324	917	1 051	1 528	258	1 014	62	4 830	4 884	1,1 %	2 824	2 706	48
Vesanto	Pohjois-Savo	3	2 328	1 393	1 441	1 558	290	886	82	5 650	6 152	8,2 %	2 191	4 504	23
Vesilahti	Pirkanmaa	3	4 437	657	875	1 048	627	1 264	66	4 537	4 639	2,2 %	3 043	2 341	48
Veteli	Keski-Pohjanmaa	3	3 382	997	1 124	1 436	384	953	56	4 950	4 867	-1,7 %	2 747	2 728	25
Viermä	Pohjois-Savo	3	3 930	744	1 219	1 361	324	1 035	88	4 771	4 924	3,1 %	2 788	2 530	37
Vihanti	Pohjois-Pohjanmaa	3	3 019	855	1 462	1 317	434	1 026	98	5 192	5 389	3,6 %	2 675	3 477	21
Vihri	Uusimaa	2	28 674	605	945	915	650	1 105	57	4 277	3 969	-7,8 %	3 709	1 025	63
Viljasaari	Keski-Suomi	3	6 957	981	1 079	1 793	226	807	70	4 956	5 474	9,5 %	2 728	3 296	32
Vimpeli	Etelä-Pohjanmaa	3	3 205	707	1 184	1 466	342	1 000	59	4 758	5 007	5,0 %	2 877	2 394	31
Virolahti	Kymenlaakso	3	3 487	895	1 123	955	325	889	67	4 254	4 894	13,1 %	2 830	2 602	28
Virrat	Pirkanmaa	3	7 384	1 063	1 153	1 184	290	831	65	4 586	5 069	9,5 %	2 745	2 840	41
Vähäkylä	Pohjanmaa	3	4 727	758	1 152	1 116	524	1 157	67	4 774	4 655	-2,5 %	3 064	2 194	41
Vöyri	Pohjanmaa	3	6 680	744	1 204	1 342	464	1 258	77	5 089	5 123	0,7 %	2 993	2 769	39
Yli-Ii	Pohjois-Pohjanmaa	3	2 149	908	1 285	1 555	373	2 519	93	6 733	5 601	-20,2 %	3 151	3 753	23
Ylitornio	Lappi	3	4 556	1 136	1 399	1 596	235	922	71	5 359	6 319	15,2 %	2 532	4 444	30
Ylivieska	Pohjois-Pohjanmaa	2	14 533	693	904	1 238	458	908	69	4 270	4 449	4,0 %	3 164	2 021	13
Ylöjärvi	Pirkanmaa	1	31 515	510	951	941	558	1 062	62	4 084	4 121	0,9 %	3 393	1 327	48
Ypäjä	Kanta-Häme	3	2 509	470	1 212	1 341	284	863	78	4 248	4 694	9,5 %	2 730	2 518	38
Ähtäri	Etelä-Pohjanmaa	3	6 363	1 079	1 109	1 375	272	809	56	4 700	4 953	5,1 %	2 963	2 685	26
Äänekoski	Keski-Suomi	2	20 265	791	1 039	1 296	369	976	55	4 526	4 612	1,9 %	3 269	2 039	30